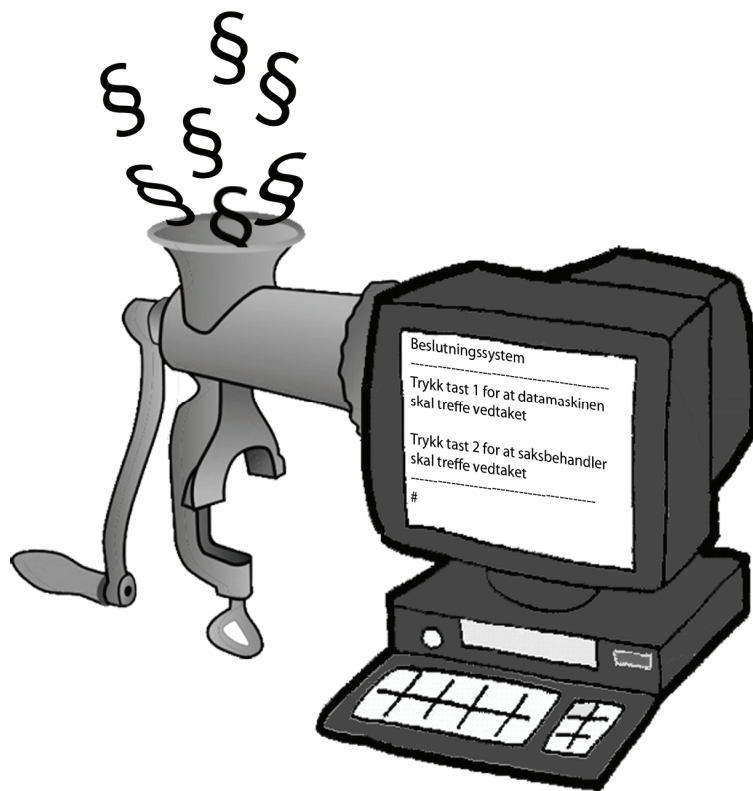


Transformering av rettslige regler i forvaltningen

Det juridisk metodiske problemet ved transformering, UDI
sin metode og operasjonalisering av en alternativ tilnærming



Thomas Riggvår

Avdeling for forvaltningsinformatikk

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2011

Forord

Jeg vil benytte anledningen til å takke min veileder Herbjørn Andresen for god veiledning, uten deg vet jeg ikke om det hadde blitt noen oppgave. Jeg ønsker også å takke Ole Alexander Moy for gode innspill, Katrine Hunstad for korrekturlesning, Lillemor Riggvår, Truels Riggvår og Wenche Riggvår for støtten dere har gitt meg.

Takk til UDI for de ressursene dere har avsett til meg, selv om dere til tider har hatt mye å gjøre.

Til slutt vil jeg takke alle ved Senter for Rettsinformatikk og Avdeling for Forvaltningsinformatikk. For å gi en beskrivelse av senteret og miljøet rundt, synes jeg følgende sitat fra kjenningsmelodien til tv-serien Cheers er svært passende: "A place where everybody knows your name".

Oslo 2011
Thomas Riggvår

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INTRODUKSJON.....	7
2	BESKRIVELSE AV PROBLEMSTILLING OG RELEVANTE BEGREPER.....	8
2.1	Problemstilling	8
2.2	Problemstillingens relevans.....	8
2.3	Oppgavens struktur	10
2.4	Tverrfagelig metodebruk	10
2.5	Relevant forskningslitteratur	11
2.6	Avklaring av relevante begreper	11
2.6.1	Betegnelser på datasystemer.....	11
2.6.2	Beslutnings- og beslutningsstøttesystemer	12
2.6.3	Rettslig innhold og omgivelser	14
3	TRANSFORMERING.....	15
3.1	Behovet for transformering.....	15
3.2	Hva innebærer transformering	16
3.3	Det juridisk metodiske problemet ved transformering	17
3.4	Representasjon av transformeringsresultatet	18
4	STUDIE HOS UDI	21
4.1	UDI.....	21
4.2	Metodebruk	21
4.2.1	Dokumentstudier	22
4.2.2	Intervjuer	22
4.2.3	Fremgangsmåte.....	22
4.3	Relevant rettslig regulering.....	23
4.4	DUF	25

4.5	VAK	27
4.6	Juridisk kodeverk	28
4.6.1	Hjemmel	29
4.6.2	Tillatelse og Utfall	30
4.6.3	Innvandringsgrunn	30
4.6.4	Det juridiske kodeverkets struktur	31
4.6.5	Oppdatering av det juridiske kodeverket	31
4.6.6	Det juridiske kodeverket i bruk	32
4.6.7	Eksempel på en vedtakshjemmel og tilhørende vilkårshjemler (utl 40 1)	33
4.6.8	Juridiske kodeverk, en representasjon av lovverket og den virkelige verden	37
4.7	UDI sin metode for transformering	38
4.8	Oppsummering og konklusjon	39
5	ANALYSETEKNIKER FOR TRANSFORMERING	41
5.1	Utforming av rettslig informasjonssystem	42
5.2	Innsamling av rettslige kilder	45
5.2.1	Kartlegging av relevante rettskilder	46
5.2.2	Utvalg og innsamling av rettslige kilder	49
5.2.3	Kvalitetsvurdering av rettskildematerialet	52
5.3	Spesifisering	53
5.3.1	Etablere oversikt over enkeltregler	54
5.3.2	Kartlegging av opplysningstyper	60
5.3.3	Rettslig prosessanalyse	64
5.4	Oppsummering og konklusjon	64
6	OPPSUMMERING OG AVSLUTNING	66
	LITTERATURLISTE	68
	VEDLEGG 1 - OVERSIKT OVER VEDTAK OG VILKÅRSHJEMLER KNYTTET TIL VEDTAKSHJEMMEL UTL 40 1	71
	VEDLEGG 2 – RETTSLIG KRAVSPESIFIKASJON FOR INNSAMLING AV RETTSLIGE KILDER	75
	VEDLEGG 3 – RETTSLIG KRAVSPESIFIKASJON FOR SPESIFISERING	81

OVERSIKT OVER FIGURER

Figur 1 - Fra fakta og regelverk til beslutning.....	13
Figur 2 - Beslutnings- og beslutningsstøttesystemers egnethet til skjønnsmessige vurderinger.....	17
Figur 3 - Metodisk fremgangsmåte hos UDI.....	23
Figur 4 - Rettslige omgivelser og rettslige innhold for DUF	26
Figur 5 - Skjerm bilde fra DUF med kommentarer.....	27
Figur 6 - Eksempel på et spill mellom gamle og nye juridiske koder	32
Figur 7 - Bilde av pass.....	33
Figur 8 - Innvandringsgrunner knyttet til utl 40 1.....	34
Figur 9 - Tillatelser knyttet til utl 40 1.....	34
Figur 10 - UDI sin prosess for transformering.....	39
Figur 11 - Prosessbeskrivelse - innsamling av rettslige kilder	45
Figur 12 - Oversikt over relevante rettskildetyper	46
Figur 13 - Utdrag av en spørring fra det rettslige informasjonssystem som viser hvilke lover de forskjellige forskriftene er hjemlet i.....	51
Figur 14 - Relasjonen mellom lov og forskrift.....	51
Figur 15 - Fra opplysninger til resultat.....	53
Figur 16 - Prosessbeskrivelse - spesifiseringsfasen.....	54
Figur 17 - Eksempel på 1 nivå av partskategorier.....	55
Figur 18 - Eksempel på 2 nivåer av partskategorier.....	55
Figur 19 - Relasjonen mellom lovparagraf og partskategori.....	56
Figur 20 - Formelle inngangskrav, materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser.....	59
Figur 21 - Rettslige opplysningers rettslige bredde og dybde.....	62
Figur 22 - Relasjoner mellom rettslige opplysningstyper og regel kategorier	63

1 Introduksjon

Masteroppgaven tar for seg transformering av rettslige regler slik at de kan gjeres lesbare for datamaskiner og benyttes i beslutnings- og beslutningstøttesystemer. I det norske moderne demokratiet står forvaltningen sterkt og brukernes tillit til forvaltningen er viktig. Alle norske borgere og organisasjoner er på en eller annen måte brukere av den norske forvaltningen. I tillegg finnes andre brukere som for eksempel utlendinger (alle som ikke er norske statsborgere). En av forvaltningens vanligste oppgaver er å fatte avgjørrelser. En avgjørrelse fattet av forvaltningen skaper normalt plikter eller rettigheter for en eller flere brukere¹. Avgjørrelsen kan ha betydning for en eller flere brukere. Hvor inngripende forvaltningens avgjørrelser er, kan variere fra lite til svært inngripende. For en utlending som søker oppholdstillatelse i Norge kan det for eksempel være svært inngripende for personens liv om han eller hun får rett til opphold i Norge eller ikke.

For å ivareta brukerens tillit til forvaltningen er det viktig at saksbehandlingen er effektiv, forutsigbar og rettferdig. Normalt er forvaltningsorganene selv ansvarlig for at deres saksbehandling er i tråd med disse idealene og forsvarlig. Det er i utgangspunktet opp til forvaltningsorganet selv å velge hvilke verktøy som er mest hensiktsmessig for oppnå de nevnte idealene, så fremt de ikke er pålagt noe annet. For å effektivisere saksbehandlingen i forvaltningsorganene er det vanlig å benytte beslutnings- og beslutningstøttesystemer.

Systemene gjør det mulig ved hjelp av datamaskiner å fatte beslutninger eller bistå saksbehandlere i å fatte beslutninger. Bruken er økende, og sett i sammenheng med behovet for effektivisering er utviklingen også helt nødvendig. Et eksempel er UDI, som i dag har et saksbehandlingsstøttesystem. I aftenposten onsdag 10. februar 2010, nr. 56 kommer det frem at 38 000 venter svar fra UDI. Direktør Ida Børresen tar kritikken og sier: ”UDI gjennomfører et omfattende IKT-prosjekt” og ”Elektronisk saksbehandling er en revolusjon i utlendingsforvaltningen”. Et av de viktigste grepene som kan gjeres for å effektivisere saksbehandling er å utvikle beslutnings- og beslutningstøttesystemer, men samtidig oppstår det også mange nye utfordringer som forvaltningen ikke er vant med.

¹ Jfr. forvaltningsloven § 2.

2 Beskrivelse av problemstilling og relevante begreper

2.1 Problemstilling

Den overordnede problemstillingen for oppgaven er å synliggjøre hvilke problemstillinger som oppstår ved transformering, og se nærmere på hvordan disse problemstillingene kan løses. Det er mange problemstillinger knyttet til transformering og mange er allerede kjent gjennom litteratur på forskningsområdet. Transformering av rettslige regler til et maskinlesbart språk, medfører en operasjon der juridisk metode må kombineres med metoder innen det informatiske fagfelt. Det sentrale i tverrfagligheten er knytningen mellom det juridiske og informatiske. Jurister har kompetanse for tolkning og forståelse av rettslige regler, men innehar ikke den informatikkompetansen som er nødvendig for utvikling av beslutnings- og beslutningsstøttesystemer. Dette skaper et tverrfaglig problem som følge av at de to forskjellige fagdisiplinene ikke snakker samme språk. For å besvare den overordnede problemstillingen er den konkretisert i enkelte forskningsspørsmål, som besvares i oppgaven.

Det først forskningsspørsmålet er *hvorfor rettslige regler må transformeres og hva det innebærer?* Besvarelsen av dette forskningsspørsmålet gjøres gjennom redegjørelse basert på relevant teori innenfor forskningsområdet i kapittel 2 og 3.

Det andre forskningsspørsmålet er *hvordan forvaltningen i praksis gjennomfører sin transformering?* For å besvare dette spørsmålet er det gjennomført en studie av UDI sin metode for transformering. Selv om UDI ikke er et representativt bilde for hele forvaltningen, vil studiet kunne gi et godt utsnitt av forvaltningen. Gjennom studiene hos UDI har det også vært mulig å avdekke problemstillinger knyttet til transformering som ikke er dekket av tidligere forskningslitteratur. Problemstillingene knyttet til UDI sin metode for transformering er drøftet underveis i kapittel 4.

Det tredje forskningsspørsmålet er *om forvaltningen kan ha fordeler av å benytte andre metoder for transformering?* For å besvare dette spørsmålet er det gjennomført en transformering av et bestemt regelverk. Metoden som ble lagt til grunn denne transformering bygger på en operasjonalisering av en samling med analyseteknikker laget for transformering. Operasjonaliseringen av analyseteknikkene presenteres i kapittel 5.

2.2 Problemstillingens relevans

Problemstillingen har en relevans for alle personer som får sin sak behandlet av forvaltningen ved bruk av beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer. Det er viktig at forvaltningen behandler hver enkelt sak forsvarlig slik at borgernes rettsikkerhet ivaretas. For å sikre forsvarlig saksbehandling når beslutnings- eller beslutningsstøttesystem benyttes i saksbehandling, er en avhengig av at

transformeringen er forsvarlig gjennomført. Det finnes ingen retningslinjer eller spesielle rettslige bestemmelser som regulerer konkret hvordan transformering skal gjennomføres.

En enkeltperson har i liten grad adgang eller mulighet til å kontrollere at systemet er korrekt utformet. Personen kan se de opplysningene som legges inn i systemet, hvilke rettslige regler som legges til grunn, og vedtaket. For å se hva et system faktisk foretar seg er en nødt til å åpne opp systemet. For å illustrere dette kan vi sammenligne systemet med motoren i en bil. En bileier som ønsker informasjon om en bils motor, kan tilegne seg denne informasjon ved å lese de vedlagte spesifikasjonene til bilen. Bileieren vil også få et inntrykk av spesifikasjonene når han eller hun kjører bilen. Til sammen gir dette et relativt godt inntrykk av hvordan bilens motor fungerer. Hvis bileieren derimot ønsker å være sikker på hvilke spesifikasjoner bilmotoren har, er det kun én måte å gjøre dette på: Bileieren er nødt til å åpne panseret på bilen og se hvordan motoren er satt sammen. Selv om bileieren ser hvordan motoren er satt sammen, betyr ikke dette at bileieren forstår hvordan de forskjellige delene av motoren fungerer. Hvis bileieren ikke har forhåndskunnskaper om hvordan en bilmotor fungerer vil det heller ikke gi noen mening for bileieren å se selve motoren. En mekaniker som har kunnskap om bilmotorer vil forstå hvordan motoren fungerer og hvilke spesifikasjoner den har. Tilsvarende er det også med beslutnings- og beslutningstøttesystemer. For å kunne se hvordan systemet er satt sammen, er en nødt til å åpne systemet og lese kildekoden². For å forstå kildekoden er det nødvendig å ha inngående forståelse av hvordan kildekode utformes, noe som normalt vil kreve en utdanning innenfor informatikk. I praksis betyr dette at personer som får sine saker behandlet av forvaltningen, ved bruk av beslutnings- og beslutningstøttesystemer, ikke kan se hvordan forvaltningen kommer frem til vedtakene. I stedet vil de kunne se lovtekstene (spesifikasjonene) og vedtaket (kjøreegenskapene). Som et eksempel kan vi benytte selvangivelsen. De fleste norske borgere får selvangivelsen ferdig utfylt fra skatteetaten. For å vite hvordan skatteetaten sine datasystemer har regnet seg frem til hvor mye skatt som skal betales, må en se nærmere på de matematiske formlene i kildekoden til skatteetatens systemer. Siden skatteetaten ikke gir ut kildekoden og den vanlige bruker ikke vil forstå denne, er brukeren nødt til å se på regelverket og resultat, for å sjekke at skatteetatens datasystemer har regnet riktig.

For forvaltningen vil det være nyttig at det forskes på hvordan forvaltningen transformerer de rettslige reglene. Forskning vil kunne bidra til å synliggjøre svakheter og styrker ved forvaltningens transformering. Avdekking av svakheter kan oppfattes negativt, men dette må sees på som en positiv effekt av forskningen. Dette vil gi forvaltningen bedre muligheter til å styrke arbeidet med transformering. Gjennom forskningen vil en også kunne bidra med konkrete forslag til hvordan svakheter eventuelt kan utbedres. I saker der et forvaltningsorgan enten mottar klager på

² Kildekode er instruksjoner som er skrevet i et språk som en datamaskin kan forstå.

saksbehandlingen, eller klager på vedtak som er truffet ved hjelp av datamaskiner, vil forskningen kunne bidra positivt. Forvaltningsorganet kan da vise til at de har jobbet aktivt for å sikre at systemets rettslige innhold er korrekt. Eventuelle styrker eller svakheter en finner ved transformeringen vil være av interesse for store deler av forvaltningen.

Mye av det forskningsarbeidet som i dag foreligger er relevant, men begynner også å bli gammelt. For eksempel Dag W. Schartum sin doktoravhandling fra 1993 med tittelen ”Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning”. Selv om utfordringene som er skissert i eldre forskning ikke er irrelevant, er det sannsynlig at løsningene som benyttes i dag kanskje er noe ulike slik de var før. Utbredelsen av beslutnings- og beslutningsstøttesystemer er i dag vesentlig større, og det kan derfor også antas at det finnes flere forskjellige metoder for hvordan transformering i praksis gjennomføres. For eksempel er det i dag flere metoder for å bedrive systemutvikling enn det har vært tidligere. Systemene bygges opp på en annen måte enn før, brukerne stiller større krav til systemene, og bruken av systemene er annerledes. Et eksempel på utviklingen er bruken av regelmotorer, som er en mer visuell tilnærming til å implementere rettslige regler i beslutnings- og beslutningsstøttesystemer, til forskjell fra en direkte programmering av rettslige regler i kildekoden.

2.3 Oppgavens struktur

Masteroppgaven er delt inn i 6 kapitler. Det første kapitlet er introduksjonen, og i det andre kapitlet presenteres problemstillingen, dens bakgrunn og relevans, og avklaring av relevante begreper. Det tredje kapitlet er en presentasjon av transformering og relevant teori. I det fjerde kapitlet presenteres studiene som er gjennomført hos forvaltningsorganet UDI. I det femte kapitlet presenteres operasjonaliseringen av analyseteknikker for transformering. Oppsummeringen og avslutningen gis i kapittel seks.

2.4 Tverrfaglig metodebruk

I arbeidet med oppgaven blir det benyttet forskjellige former for metoder. Den juridiske metoden er en omfattende og etablert metode for å finne frem til hva som er gjeldende rett ved å tolke de rettslige kildene. Begrepet informatisk metode benyttes som et samlebegrep om beskrivelser av forskjellige metoder som benyttes innen for det informatiske fagfeltet. Noen eksempler på informatisk metoder er systemutviklingsmetodene og metoder for å utforme kravspesifikasjoner. En systemutviklingsmetode beskriver hvordan et datasystem kan utvikles. Behov for tverrfaglig metodebruk oppstår i krysningpunktet mellom jussen og informatikken. Fordelen ved å benytte metoder tverrfaglig er at krysningpunktet ikke blir like smalt som om en kun benytter en av metodene. I forbindelse med studier av hvordan transformering faktisk gjøres i forvaltningen er det tatt i bruk samfunnsvitenskapelig metode.

2.5 Relevant forskningslitteratur

Da oppgaven skrives i et tverrfaglig perspektiv har det også vært nødvendig med litteratur fra forskjellige fagdisipliner. I forbindelse med studier utført hos UDI har det vært nødvendig med samfunnsvitenskapelig metodisk litteratur og rettslig litteratur knyttet til utlendingsrett. Den rettslige litteraturen som ble benyttet er knyttet til forvaltningsrett, rettsikkerhet og juridisk metode. Det har også vært nødvendig med informatisk litteratur. Den informatiske litteraturen omhandler systemutvikling og forklaring av begreper fra informatikken. Den siste hovedkategorien av litteratur er den tverrfaglige litteraturen. Det bør nevnes at den tverrfaglige litteraturen ligger nærmere et juridisk perspektiv enn informatikk og samfunnsvitenskap. Dette er naturlig fordi den tverrfaglige litteraturen i hovedsak er skrevet av forskningsmiljøer med størst tilhørighet til det juridiske miljøet. Dette gjelder spesielt forskningsmiljøet ved Senter for rettsinformatikk og avdeling for forvaltningsinformatikk hvor oppgaven er skrevet.

Selv om det gis et inntrykk av at den tverrfaglige relevante forskningen og litteratur på fagområdet begynner å bli gammel, er det ikke sagt at den er irrelevant. Mange av problemstillingene er uforandret selv om litteraturen er 10 til 30 år gammel. For denne oppgaven er det spesielt Schartum sin litteratur innenfor transformering som er relevant. Schartums doktoravhandling om rettssikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning fra 1993 og hans artikkel om utvikling av beslutningssystemer fra 2005 er viktige kilder for oppgaven. Selv om avhandlingen er skrevet i 1993 er problemstillingene fra avhandlingen minst like aktuelle i dag.

2.6 Avklaring av relevante begreper

Om personer som innehar en informatisk bakgrunn som utvikler av datasystemer, benyttes begrepene informatiker og systemutvikler.

Med lovtekster, regeltekster eller lovbestemmelser forstås de rettslige kildene som danner grunnlaget for rettsregler. Lovtekster, regeltekster eller lovbestemmelser omfatter lover, forskrifter og andre rettslige kilder som er skriftlige. Rettslige regler kan kun slås fast etter en tolkning av lovbestemmelsene (de rettslige kildene).³

2.6.1 Betegnelser på datasystemer

Begrepet datamaskinprogram kjennetegner en sammensetting av programkode som kan kjøres av en datamaskin. Felles for alle datamaskinprogrammer benyttes begrepet system. Begrepet er vidt og det er derfor hensiktsmessig med noen mer presiserende begreper. Formålet med presiseringen er ikke å kartlegge den ”originale” forståelsen av begrepene knyttet til systemene, men unngå misforståelser om hvilke typer av systemer som omtales. Begrepsbruken er derfor i utgangspunktet avgrenset til bruk

³ Fleischer (1996) s. 258

innenfor rammen av denne oppgaven. Betegnelsene på ulike former av systemer har normalt en tilknytning til hvilke oppgaver systemet er laget for å utføre. Flere av begrepene benyttes i dagligtalen om hverandre, både internt og på tvers av forvaltningsorganene. Flere systemer kan til sammen utgjøre et større system og det er da ikke unaturlig å omtale systemet med begreper som beskriver de underliggende systemene. Forvaltningens arbeidsoppgaver dreier seg mye om enkeltsaksbehandling. Et begrep som benyttes mye og som kan forstås vidt er *saksbehandlingssystem*. Dette begrepet forstås som et system som bistår saksbehandlere i å håndtere saksdokumenter i henhold til regelverk. Et nærliggende begrep er *fagsystem*, som kan beskrives som et IKT-system som er spesielt tilpasset eller utviklet for å ivareta behovene til en virksomhets spesifikke kjerneoppgaver.⁴ Felles for beslutnings- og beslutningstøttesystemer er at de inneholder rettslige regler. Et nærliggende begrep er *ekspertsystem* som kan beskrives som et kunnskapsbasert system som kan gi råd eller fatte beslutninger i et smalt definert område på nært nivå med en menneskelig ekspert.⁵ Et informasjonssystem kan forstås som en innretning som er i stand til å ta imot informasjon, lagre den, bearbeide den og gi informasjonen tilbake, kanskje på et annet sted.⁶ *Rettslige informasjonssystem* er en generell betegnelse på informasjonssystemer ”med juss i”. I tillegg benyttes begrepet om betegnelsen på systemer som tillater søking og gjenfinning av rettskilder.⁷ To eksempler på rettslige informasjonssystemer er Lovdata og Rettsdata.

2.6.2 Beslutnings- og beslutningstøttesystemer

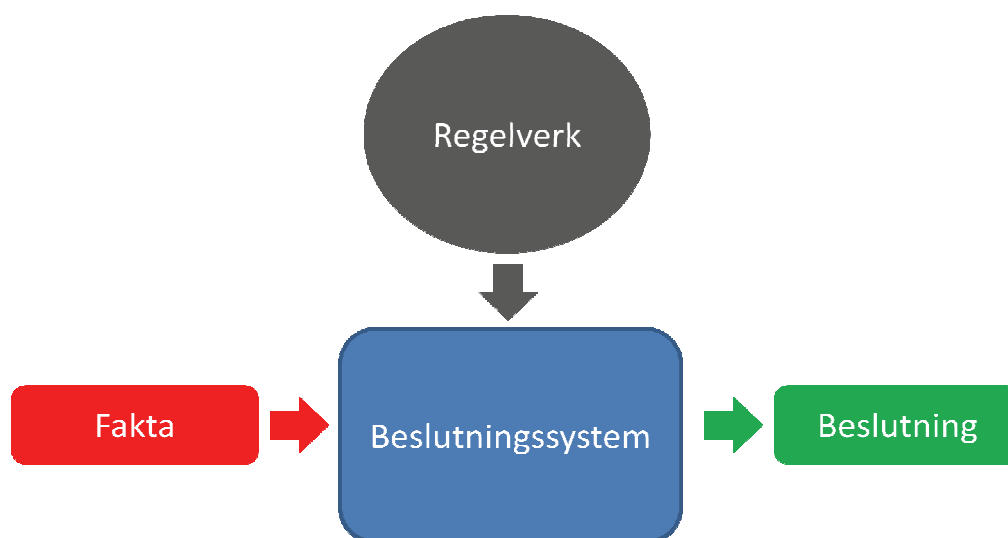
Et *beslutningssystem* er et system som treffer rettslige beslutninger på bakgrunn av et sett rettslige regler. Beslutningssystemet treffer beslutningene ved å anvende et formalisert regelverk på faktiske opplysninger som er lagt inn i systemet manuelt eller hentet inn av automatisk. I *Figur 1 - Fra fakta og regelverk til beslutning* legges de faktiske opplysningene og regelverket inn i beslutningssystemet, og deretter treffer beslutningssystemet en beslutning.

⁴ St. mld. 17 (2006-2007) s. 106

⁵ Hegle (2007) s. 1

⁶ Skagestein (2005) s. 17

⁷ <http://www.schartum.no/Forskning.html>



Figur 1 - Fra fakta og regelverk til beslutning

Et *beslutningsstøttesystem* bistår saksbehandler i å treffe korrekt beslutning på bakgrunn av et transformert regelverk. Beslutningsstøttesystemet bistår i saksbehandlingen ved å presentere et utvalg av rettslige spørsmål som vurderes av saksbehandler. De faktiske opplysningene kan enten legges manuelt inn i systemet, hentes inn automatisk eller en kombinasjon av begge deler.

Beslutnings- og beslutningsstøttesystem kan inneholde flere forskjellige automatiske rutiner. Noen vanlige funksjoner som kan automatiseres i beslutnings- og beslutningsstøttesystem er: innhenting av data, beslutninger og generering av vedtakstekst. Innhenting av data kan skje fra andre interne systemer eller andre eksterne systemer. Et eksempel er en bruker som taster inn sitt personnummer i et grensesnitt som er koblet mot et beslutningssystem. For at brukeren skal slippe å taste inn navn, adresse og annen relevant informasjon, kan beslutningssystemet automatisk hente inn dataene fra folkeregisteret eller en annen database med denne informasjonen. Å treffe beslutninger innebærer at beslutningssystemet fatter et vedtak på bakgrunn av de opplysningene som er kommet inn i systemet, manuelt eller automatisk, ved hjelp av et transformert regelverk.

Ved å bytte ut beslutningssystem med saksbehandler i Figur 1 er figuren fremdeles er gyldig. En saksbehandler anvender også regelverket på de faktiske opplysningene for å treffe en beslutning. Allikevel er det en vesentlig forskjell mellom saksbehandlingen som utføres med eller uten beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer. Det er to forskjellige måter å skille disse formene for saksbehandling fra hverandre på.

Det første skillet er mellom *saksbehandling med eller uten saksbehandler*. Den viktigste forskjellen er at en saksbehandler kan tenke kognitivt og har evnen til skjønnsmessige vurderinger, mens et

beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer kun kan gjøre det som de er programmert til.

Saksbehandling uten bruk av beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer er egnet til saksbehandling som krever kompliserte skjønnsmessige vurderinger. Saksbehandling uten saksbehandler egner seg godt til saksbehandling hvor det ikke er behov for skjønnsmessige vurderinger eller kun enkle skjønnsmessige vurderinger. En fordel med beslutnings- og beslutningsstøttesystemer er at habilitetsproblemer ikke eksisterer. Siden saksbehandler ikke behandler saken vil det heller ikke være et problem om en saksbehandler har et farget syn i saken. Et beslutnings- eller beslutningsstøttesystem vil behandle alle saker likt så fremt de faktiske opplysningene som legges inn i systemet er like.

Det andre skillet er mellom *saksbehandling med eller uten beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer*. Dette skillet høres veldig likt ut som det første, men det er en vesentlig forskjell. Saksbehandling uten bruk av beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer krever at saksbehandler tar for seg hele det relevante rettslige regelverket i hver enkelt sak og krever derfor veldig mye ressurser av hver enkelt saksbehandler. Ved å benytte beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer vil en vesentlig grad av de relevante rettslige reglene være kartlagt, fordi de på forhånd har vært gjenstand for en fortolkningsprosess. Siden saksbehandler da i en mindre grad er nødt til å ta stilling til lovtolkningen sparer saksbehandler tid og saksbehandlingen vil også bli mer effektiv. I Figur 2 (s. 17) gis det en illustrasjon på forskjellen mellom disse to formene for saksbehandling.

2.6.3 Rettslig innhold og omgivelser

De rettslige reglene som er relevant for transformering og saksbehandling kan deles inn i to typer: Regler som gjelder det rettslige innholdet og regler som gjelder de rettslige omgivelsene. Med det rettslige innholdet siktes det til de rettslige reglene som har vært gjenstand for en transformeringsprosess og utgjør en del av det rettslige innholdet i beslutnings- og beslutningsstøttesystemer. Med de rettslige omgivelsene siktes det til prosessuelle regler, som gjelder for utformingen av beslutnings- eller beslutningsstøttesystemet og saksbehandlingen. I denne oppgaven forstås også de rettslige reglene som en saksbehandler manuelt må fortolke eller ta stilling til, som en del av de rettslige omgivelsene.

3 Transformering

Transformering kan forenklet oppsummeres som prosessen for å oversette rettslige regler til et språk datamaskinen kan forstå. Formålet med dette kapittelet er å gi leseren en innføring i transformering og tilknyttede problemstillinger. I kapittelet sees det nærmere på hvorfor det er nødvendig med transformering av rettslige regler og hva det innebærer, de metodiske problemstillingene og hvordan transformeringen kan representeres.

3.1 Behovet for transformering

Felles for beslutnings- og beslutningsstøttesystemer er at de inneholder en form for representasjon av de rettslige reglene. Rettslige regler er derfor sentralt i utviklingen av beslutnings- og beslutningsstøttesystemer. En av forutsetningene for utvikling av slike systemer, er at de rettslige reglene som systemene skal utføre vedtak på bakgrunn av, må formaliseres før de kan legges inn i systemene. Det er viktig at denne formaliseringen blir gjennomført på en forsvarlig måte, slik at systemene eller saksbehandlere som støtter seg på systemene treffer korrekt vedtak. For å sikre god formalisering av de rettslige reglene er det behov for noe mer enn tradisjonell juridiske metode⁸. Transformering er prosessen for å formalisere de rettslige regler ved bruk av juridisk metode og enkelte andre analyseteknikker. En av konsekvensene ved transformering er at arbeidet med å finne frem til og tolke de rettslige reglene, får en mindre rolle i selve saksbehandlingen.⁹ Dette frigjør resursbruken som normalt benyttes på de rettslige reglene i saksbehandling. De frigjorte ressursene kan da potensielt bidra til en mer effektiv saksbehandling.

En forutsetning for at en datamaskin skal være i stand til å treffe et vedtak eller bistå en saksbehandler i å fatte et vedtak, er at datamaskinen må kunne behandle rettslige regler. Rettslige regler bygger blant annet på rettslige kilder som er skrevet i et naturlig språk, laget av og for mennesker. Det naturlige språket er bygget opp av ord som utgjør setninger som igjen til sammen utgjør tekster. I utgangspunktet er en samstilling av ord kun data, men når vi mennesker leser ord vet vi hva de betyr, fordi vi på forhånd har avtalt oss i mellom ordenes betydning. For å forstå budskapet i en setning eller en tekst, er det ikke nok å forstå ordenes betydning, det er også nødvendig å forstå konteksten, meningen bak ordenes sammensetning. Når mennesker leser tekster, bearbeider de ordene og setningene kognitivt. Mennesker omdanner data til informasjon og setter dette inn i en kontekst. For eksempel vil en fransk tekst for en person som ikke kan fransk kun være data. Personen vil kunne lese ordene, men ikke forstå ordenes betydning. Lærer personen seg fransk vil den franske teksten bli informasjon fordi personen nå kan forstå ordene og sette de inn i en kontekst. For en datamaskin vil

⁸ Med begrepet tradisjonell juridisk metode sikter jeg til juridisk metode som benyttes i saksbehandling uten bruk av beslutnings- og beslutningsstøttesystemer.

⁹ Schartum (2002) s. 90

rettslige regler bare være data og den vil derfor ikke kunne treffe noen beslutninger på bakgrunn av de rettslige reglene hvis de er lagt direkte inn i datamaskinen. Derfor er det nødvendig å transformere de rettslige reglene til et språk datamaskinen kan forstå. For å finne frem til de rettslige reglene må de rettslige kildene fortolkes gjennom bruk av juridisk metode. Juridisk metode utøves av jurister og krever flere år med utdanning for å beherske. Dette innebærer at det er nødvendig med juridisk kompetanse når rettslige regler skal transformeres.

3.2 Hva innebærer transformering

Ved tradisjonell saksbehandling¹⁰ utgjør de faktiske opplysningene i en sak et viktig grunnlag for hvilke rettslige kilder som legges til grunn, og hvordan de fortolkes. Fordi beslutnings- og beslutningsstøttesystemer må utvikles før saksbehandlingen finner sted, vil ikke de faktiske opplysningene i enkeltsakene være kjent når de rettslige reglene transformeres.

Ideelt sett er det nødvendig i en transformering å ta høyde for ”alle” rettslige spørsmål innenfor systemets rettslige domene, men i praksis er ikke dette gjennomførbart¹¹. Det er tilnærmet umulig å ta stilling til ”alle” rettslige spørsmål. For eksempel vil det med tiden være enkeltsaker som fremtvinger nye rettslige spørsmål. De sentrale retts spørsmålene for transformering er derfor de vanligste rettslige spørsmålene.

Transformering innebærer en bearbeidelse av de rettslige reglene ved bruk av juridisk metode og analyseteknikker, med det resultat at de rettslige kildene blir formalisert. Resultatet av transformering er rettslige regler i en formalisert form. Formalisering innebærer å strukturere. Formalisering av rettslige regler innebærer å fremtvinge en entydighet i de rettslige begrepene. Ved formalisering er det ikke unormalt at enkelte nyanser i regelverket ikke overlever. Dette er ofte et resultat av nødvendigheten for å ta stilling til rettslige spørsmål som kan innebære motsigelser i regelverket. En effekt av et formalisert regelverk er at det ikke er like stort rom for fortolkning.

Selv om det er juridiske metode som ligger til grunn for transformeringen vil fortolkningen være preget av transformeringsprosessen. En faktor som kan påvirke hvilke rettslige kilder som vektlegges, er hvor godt de rettslige kildene er egnet for transformering. Rettslige kilder som krever stor grad av skjønnsmessige vurderinger i fortolkningsprosessen, er mindre egnet til transformering enn bestemmelser som krever en mindre grad av skjønnsmessige vurderinger. Dette skyldes behovet for å fremtvinge entydighet i regelverket. Dette kan medføre at enkelte rettslige kilder vektlegges mer ved transformering enn ved en tradisjonell fortolkning. For eksempel kan det virke mer hensiktsmessig ved

¹⁰ Med tradisjonell saksbehandling forstås saksbehandling uten bruk av beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer.

¹¹ Schartum (1994) s. 333

transformering å vektlegge rundskriv og praksisnotater i stedet for lovbestemmelser. Rundskriv og praksisnotater inneholder en mer detaljert beskrivelse og gir ikke i samme grad som lovbestemmelser rom for skjønnsmessige vurderinger. Dermed vil det være enklere å fremtvinge entydighet ved å vektlegge rundskriv og praksisnotater.

Regelverk som krever stor grad av skjønnsmessige vurderinger vil være mer krevende å transformere enn regelverk som krever en liten grad av skjønn. Hvordan regelverkene er utformet påvirker derfor også utformingen av beslutnings- og beslutningsstøttesystemer. Figur 2 gir en indikasjon på hvilke former for regelverk som egner seg og ikke egner seg til transformering, som skal utgjøre det rettslige grunnlaget for beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer. Tallene er på en skala fra 1 til 3 hvor 1 er lite egnet, 2 er egnet og 3 er godt egnet. Selv om et regelverk er lite egnet for transformering betyr ikke dette at det er umulig, men at transformeringen vil være mer krevende.

Kriterier	Saksdrevet fortolkning	Systemdrevet fortolkning	
	Saksbehandling med saksbehandler		Saksbehandling uten saksbehandler
	Tradisjonell saksbehandling	Saksbehandling med beslutningsstøttesystemer	Saksbehandling med beslutningssystemer
Regelverk som krever liten grad av skjønnsmessige vurderinger	1	2	3
Regelverk som krever stor grad av skjønnsmessige vurderinger	3	2	1

Figur 2 - Beslutnings- og beslutningsstøttesystemers egnethet til skjønnsmessige vurderinger

3.3 Det juridisk metodiske problemet ved transformering

Tradisjonelt blir saksbehandling utført av en saksbehandler som vurderer opplysningene i en bestemt sak og finner frem til relevante rettslige kilder. De rettslige kildene blir fortolket i lys av opplysningene og saksbehandleren anvender de rettslige reglene på opplysningene (subsumsjon), slik at et vedtak kan treffes. Vedtaket vil normalt skape en rettighet eller pålegge en plikt for den eller de vedtaket gjelder. I tradisjonell saksbehandling er det altså saksbehandleren som velger hvilke rettslige kilder som skal vektlegges og hvordan disse skal tolkes. Denne formen for rettslig fortolkning betegnes som saksdrevet fortolkning¹², og beskriver den tradisjonelle fortolkningsprosessen som benyttes når en saksbehandler foretar fortolkningen. Ved utvikling av beslutnings- og beslutningsstøttesystemer er ikke saksdrevet fortolkning godt egnet. Alternativet er derfor å benytte

¹² Schartum (2005) s. 52

systemdrevet fortolkning¹³. Systemdrevet fortolkningen innebærer å fortolke de rettslige reglene med det mål at de skal utgjøre det rettslige grunnlaget for et beslutnings- eller beslutningsstøttesystem.

Ved transformering av rettslige regler til bruk i beslutnings- eller beslutningstøttesystemer vil hele, eller deler av subsumsjonen, gjøres av, eller ved hjelp av systemet. Denne påstanden bygger på det faktum at fortolkningen av de rettslige reglene skjer når systemet utvikles, altså før en sak faktisk behandles. Schartum illustrerer dette med å si følgende: *"For å sette det på spissen, kan innholdet av alle enkeltvedtak sies å foreligge i påvente av at den enkelte etterspør sitt individuelle resultat"*¹⁴.

Da den enkelte saks opplysninger ikke er kjent på fortolkningstidspunktet medfører dette et juridisk metodisk problem. En løsning er å foreta "alle" de rettslige fortolkningene som er nødvendig, for å dekke alle de forskjellige rettslige spørsmålene som kan oppstå. Dette vil medføre at det også vil være nødvendig å forutse alle faktiske opplysninger som det vil være relevant å ta stilling til. En slik uttømmende tilnærming er svært omfattende og vil kreve noe mer enn juridiske metode. Dermed oppstår det et juridisk metodisk problem, da juridisk metode i seg selv ikke er tilstrekkelig for systemdrevet fortolkning.¹⁵

Transformering av rettslige regler gjør det dermed nødvendig med noe mer enn juridiske metode. Som et forsøk på å løse denne problemstillingen har Schartum utformet en samling av analysetekniker som supplerer den juridiske metoden. Analyseteknikkene presenteres i en artikkel om "Utvikling av beslutningssystemer" (2005) og i Schartums doktoravhandling "Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning" (1993). Artikkelen til Schartum er ment for jurister og brukerrepresentanter og gir en innføring i utvikling av beslutningssystemer. Det er viktig å presisere at Schartum ikke beskriver samlingen av analyser som en egen metode, men en samling av analysetekniker. I oppgaven vil disse analyseteknikkene samlet sett bli referert til som Schartums analyseteknikker for transformering. I artikkelen beskriver Schartum fem forskjellige faser i utviklingsarbeidet: prosjektetableringsfasen, innsamling av rettskilder, spesifisering, systemavgrensning og dokumentasjons- og regelrevisjon. For transformering av rettsregler er det fasene for innsamling av rettskilder og spesifisering som er mest relevant. Det er analyseteknikkene fra disse to fasene som samlet sett er utgangspunktet for operasjonaliseringen som benyttes i eksempelet for transformering i kapitel 5.

3.4 Representasjon av transformeringsresultatet

Resultat av en transformering må representeres i en eller annen form. Representasjonen kan være en spesifikasjon, programkode eller andre fremstillinger. Et viktig mål for representasjonen er at den bør

¹³ Schartum (2005) s. 52

¹⁴ Schartum (2005) s. 17

¹⁵ Schartum (2005) s. 53

være lesbar og forståelig for jurister og informatikere. Det er flere måter en slik representasjon kan utformes på. For eksempel benytter UDI et juridisk kodeverk (det juridiske kodeverket til UDI presenteres i kapittel 4). En annen måte, som blir benyttet i forbindelse med kapittel 5, er å representere de formaliserte rettslige reglene i en rettslig kravspesifikasjon.

Pseudokode

Pseudokode er en enkel form for kode som ikke er maskinlesbar, men som ligner på maskinlesbar kode. Pseudokode er egnet til formalisering siden det kan beskrive handlinger med logiske og aritmetiske operasjoner. Logiske operasjoner er: "hvis" "eller" "er lik" osv. Aritmetiske operasjoner er "+", "-", "*" osv. For å illustrere en enkelt form for hvordan pseudokode kan benyttes til å formalisere en regel har vi følgende eksempel: Inne i en farstmåler som står langs veien finnes det en liten datamaskin som kjører et lite program. En del av programmet representerer noen formaliserte regler. Regelen i dette eksempelet er at alle biler som kjører over 80 km/t skal bli tatt bilde av. For å representerer dette i Pseudokode kan vi skrive det som følgende:

```
hastighetGrense = 80
hastighet
HVIS
hastighet > hastighetGrense
SÅ
TaBilde
```

I eksempelet over definerer vi to variabler `hastighetGrense` og `hastighet`. `Hastighet` angir hvilken hastighet bilen som passerer har og `hastighetGrense` angir høyeste hastighet bilen kan ha før kameraet skal ta bilde. Den siste setning indikerer at metoden `taBilde` blir kjørt hvis bilen hadde en hastighet over 80 km/t.

Regelmotor

En annen tilnærming til å presentere formaliserte rettslige regler er å benytte en regelmotor. En regelmotor erstatter bruk av pseudokode, og gjør det istedet mulig å representere handlinger ved hjelp av grafiske verktøy. Ved hjelp av grafiske verktøy kan handlinger designes, og regelmotoren vil utføre handlingene på bakgrunn av designet. I praksis er en regelmotor en applikasjon som generer den nødvendige kildekoden på bakgrunn av designet som er utformet i regelmotoren. En fordel med regelmotorer er at de funksjoner brukeren presenteres (jurister og regelverksforvaltere) med er et enklere og mer forståelig brukergrensesnitt, til forskjell fra pseudokode. Dette gjør det enklere for personer som ikke har en informatisk bakgrunn å være med i utformingen av systemet rettslige innhold. Ved bruk av regelmotorer kan det være enkelte begrensninger i hva som er mulig å designe. Dette skyldes at regelmotorer er en applikasjon som har bestemte rammer. Til forskjell kan en si at pseudokode er "friere" fordi det ikke er begrenset av å være en applikasjon.

Semantisk representasjon av rettslige regler

Et annet alternativ er å representere de rettslige reglene i et språk som har en semantisk struktur basert på en ontologisk oppbygging. Ontologi kan innenfor feltet systemutvikling kalles en konstruksjon som følger bestemte regler for å representere elementer fra virkeligheten. Et eksempel på et slikt språk som kan benyttes til dette formålet er OWL¹⁶. En annen mulighet er å benytte SBVR. For mer om semantisk modellering av juridiske regelverk, se Johnsen (2010).

¹⁶ <http://www.w3.org/TR/owl-ref/>

4 Studie hos UDI

Formålet med studiet av UDI har vært å se nærmere på hvordan forvaltningen i praksis transformerer rettslige regler til bruk i beslutnings- og beslutningstøttesystemer. UDI har mange av de samme problemstillingene som andre etater, og derfor er det rimelig å anta at situasjonen er tilsvarende hos andre forvaltningsorganer. I dette kapittelet blir det først gitt en enkel presentasjon av UDI og en gjennomgang av de metodiske fremgangsmåtene. Deretter følger en gjennomgang av relevant rettslig regulering for UDI, en presentasjon av resultatet og til slutt oppsummering og konklusjon.

4.1 UDI

UDI er et direktorat, underlagt Justisdepartementet, og den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. Oppgavene til UDI er å iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. Direktøren for UDI er Ida Børresen, og med 1250 ansatte har de høy aktivitet i direktoratet. I løpet av en typisk uke i UDI fattes 1700 vedtak, det kommer inn 5 100 henvendelser fra søkere/brukere, servicesenteret har 750 besøkende, 30 500 er innom www.udi.no og www.udi.regelverk.no og de får 38 pressehenvendelser¹⁷. Organisatorisk er UDI delt inn i 6 avdelinger: Avdeling for administrasjon, service og utvikling, Asylavdelingen, Avdeling for elektronisk forvaltning, Avdeling for faglig strategi og koordinering, Oppholdsavdelingen, Region- og mottaksavdelingen.

Samarbeidet med UDI har foregått siden forprosjektet til oppgaven ble skrevet våren 2009 og frem til høsten 2010. Ankeret i organisasjonen har vært Enhet for Informasjonsforvaltning (EI) som er en del av Avdeling for elektronisk forvaltning. Kontaktpersonene i EI har vært gode ressurser for oppgaven og har bidratt til å legge til rett for analysen som er gjennomført hos UDI. I hovedsak har de bidratt med fremskaffelse av skriftlige dokumenter og informanter til intervjuene. Ressursene i EI jobber til daglig med oppdatering av det rettslige innholdet i etaten sitt saksbehandlingssystem, DUF. I forbindelse med oppdatering av det rettslige innholdet i DUF benytter UDI et eget system som heter VAK. Det gis en nærmere beskrivelse av DUF og VAK senere i kapittelet.

4.2 Metodebruk

Den metodiske fremgangsmåten for case studiet er kvalitativ samfunnsvitenskapelig. Case studiet er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer innenfor organisasjonen UDI (et meso nivå). I analysearbeidet knyttet til selve transformeringen har det vært nødvendig med en viss juridisk tilnærming. Dette innebærer at det i tillegg til samfunnsvitenskapelig metode er tatt i bruk elementer av juridisk metode. Det rettslige domenet som UDI praktiserer er stort og det er derfor gjort en avgresning til det rettslige domenet for familieinnvandring. Innenfor det rettslige domenet

¹⁷ <http://www.udi.no/Om-UDI/En-uke-i-UDI/> [08.02.2010]

familieinnvandring er analysen igjen avgrenset til familiejenforening. Dette har vært en nødvendig avgrensning for å kunne gå tilfredsstillende i dybde innenfor det rettslige domenet.

4.2.1 Dokumentstudier

Dokumentene som er utlevert fra UDI er tekstdokumenter av typene arbeidsdokumenter, rettslig dokumentasjon og systemdokumentasjon. Fra eksterne kilder er det benyttet presseoppslag. Intervjuene har vært viktige for å finne frem til relevante dokumenter. De fleste dokumentene er offentlig tilgjengelig, men noen enkelte dokumenter som ble utlevert er ikke tilgjengelig offentlig. Dokumentene som ikke er offentlig tilgjengelig har vært tidsmessig krevende å få innsyn i, grunnet problemer med å avdekke dokumentenes eksistens. Bakgrunnen for dette har ikke vært motvillighet fra studieobjektet, men antageligvis en kombinasjon av uvitenhet fra oppgaveskriver om hvilke dokumenter forskningsobjektet har, og uvitenhet fra studieobjektet om oppgaveskrivers behov. De ikke offentlige dokumentene som er blitt utlevert fra studieobjektet inneholder ingen sensitiv informasjon, men har form som interne arbeidsdokumenter for direktoratet. Spesielt er det verdt å nevne dokumentet "Oppdatering av det juridiske kodeverket på familieinnvandringsområdet" som har vært sentralt i analysen av hvordan UDI utfører sin transformering. Det har vært et ønske om å få innsyn i dokumenter til konkrete saker og kildekoden til datasystemet, men dette ble det ikke gitt innsyn i. I tillegg til at dokumenter har vært utlevert fra UDI har www.udiregelverk.no vært en viktig kilde. Denne Nettsiden inneholder en samling av de relevante rettslige kildene som ligger til grunn for UDI sin saksbehandling.

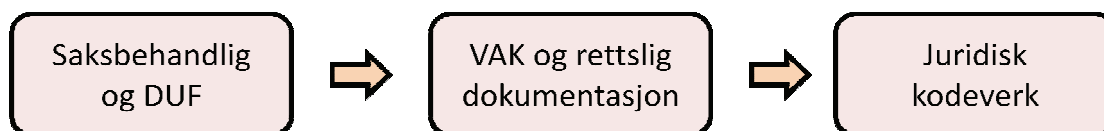
4.2.2 Intervjuer

Det første intervjuet ble gjennomført ustrukturert med en uformell tone. I de senere intervjuene, etter hvert som kjennskapet til UDI ble bedre og problemstillingen klarere, har intervjuene blitt gjennomført i en mer strukturert form. Det er utført til sammen 3 intervjuer. Det første intervjuet ble gjennomført våren 2009 med en informant som til daglig jobber i EI. Intervjuet ble utført i forbindelse med utarbeidelsen av forprosjektet. Det andre intervjuet ble gjennomført januar 2010 med en annen informant fra EI. I dette intervjuet ble det også gitt en demonstrasjon av de relevante systemene som EI benytter i deres arbeid med oppdatering av det rettslige innholdet i DUF. Det tredje intervjuet ble utført med en respondent som jobber til daglig som saksbehandler i Oppholdsavdelingen. Respondenten hadde i forbindelse med "Ny Lov prosjektet" jobbet aktivt med forslagene til nye vedtakstekster i DUF og hadde generelt god kjennskap til prosjektet. "Ny Lov prosjektet" hadde som hovedoppgave å implementere den nye utlendingsloven hos UDI.

4.2.3 Fremgangsmåte

Studiene utført hos UDI er presentert med et perspektiv fra saksbehandlingssystemet og videre i retning mot det juridiske kodeverket. Bakgrunnen for dette valget er at det er mest hensiktsmessig først med en liten innføring i UDI sitt saksbehandlingssystem og etter dette en mer detaljert innføring i

hva som ligger bak.



Figur 3 - Metodisk fremgangsmåte hos UDI

4.3 Relevant rettslig regulering

Relevante rettslige bestemmelser for UDI sin saksbehandling består av både generelle forvaltningsrettslige bestemmelser og mer spesifikke rettslige bestemmelser om innvandring. Generelle bestemmelsene er forvaltningsloven av 10. februar, offentlighetsloven av 19. mai nr. 16, personopplysningsloven av 14. april 2000 nr. 31, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 og Barnevernkonvensjonen artikkel 3. Spesifikke bestemmelser om innvandring er utlendingsloven av 15. mai 2008 nr. 35, statsborgerloven av 10. juni 2005 nr. 51, utlendingsforskriften av 15. oktober 2009 nr. 1286, statsborgerforskriften av 30. juni 2006 nr. 756, Nordisk passkontrolloverenskomst (Overenskomst mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige om opphevelse av passkontrollen ved de internordiske grenser av 12. juli 1957, men endringer ved overenskomst av 27. juli 1979) og 343/2003/EF (Dublin II-forordningen).

I tillegg til de nevnte rettslige kildene gjelder også annen rettslig regulering i form av styringsdokumenter som rundskriv, instruks mv. 1. januar 2010 ble den gamle utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 65 erstattet med den nye utlendingsloven av 15. mai 2008 nr. 35. Når det refereres til utlendingsloven er det den nye loven det refereres til, med mindre noe annet er spesifisert. Den gamle utlendingsloven er forkortet ul, mens den nye loven er forkortet utl. Tilsvarende er den gamle utlendingsforskriften forkortet med uf og den nye utlendingsforskriften utf. Utlendingsdirektoratets utøvelse av myndighet er regulert i utl § 75 annet ledd: "Loven gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og andre offentlige myndigheter."

Prosessuelle rettslige regler

Prosessuelle regler er de rettsreglene som sier noe om hvordan forvaltningen skal behandle saker¹⁸. Det er spesielt forvaltningsloven og offentlighetsloven som inneholder de generelle bestemmelsene om forvaltningens saksbehandling og hvilke rettigheter parter har. Dette gjelder krav på varsel før vedtak treffes, informasjon om hvilke opplysninger som legges til grunn, rett til innsyn i dokumenter, begrunnelse for vedtaket, mulighet for å klage, kontradiksjon - muligheten til å uttale seg i saken og habil saksbehandling - at saksbehandlingen ikke er farget. I tillegg inneholder utlendingsloven kapittel 11 enkelt rettslige bestemmelser som gjelder UDI sin saksbehandling. Forholdet mellom

¹⁸ Boe (1993) s. 468

forvaltningsloven og utlendingsloven er regulert i utl § 80 "Forvaltningsloven gjelder når ikke annet følger av loven her".

Personopplysningsloven regulerer behandling av personopplysninger, innsyn og visse rettigheter ved automatisk saksbehandling. Innsynsretten gjennom personopplysningsloven gir enkeltpersoner innsyn i sine egne opplysninger. Forvaltningsloven gir innsyn til parter, mens offentlighetsloven gir alle et generelt innsyn. Personopplysningsloven innholder 2 bestemmelser §§ 22 og 25, som gir bestemte rettigheter ved fullt ut automatisert saksbehandling.

Pol § 22 om rett til informasjon om automatiserte avgjørelser lyder som følger:

§ 22 Rett til informasjon om automatiserte avgjørelser

Hvis en avgjørelse har rettslig eller annen vesentlig betydning for den registrerte og fullt ut er basert på automatisk behandling av personopplysninger, kan den registrerte som avgjørelsen retter seg mot, kreve at den behandlingsansvarlige gjør rede for regelinnholdet i datamaskinprogrammene som ligger til grunn for avgjørelsen.

For at § 22 skal komme til anvendelse stilles det opp et automatiseringskrav. Dette automatiseringskravet innebærer at opplysningene må både innhentes og behandles automatisk. En annen bestemmelse i personopplysningsloven er § 25 om retten til å kreve manuell behandling.

§ 25 Rett til å kreve manuell behandling

Den som en fullt automatisert avgjørelse som nevnt i § 22 retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder, kan kreve at avgjørelsen overprøves av en fysisk person.

Retten etter første ledd gjelder ikke dersom den registrertes personverninteresser varetas på tilstrekkelig måte og avgjørelsen er hjemlet i lov eller knytter seg til oppfyllelse av kontrakt.

Tilsvarende som § 22 stilles det her det samme kravet til automatisering. Om disse bestemmelsene fra personopplysningsloven kommer til anvendelse eller ikke i forbindelse med UDI sin saksbehandling avhenger av i hvilken grad saksbehandlingen er fullt automatisert. UDI benytter et saksbehandlingstøttesystem hvor innhenting av data og behandlingen i stor grad skjer manuelt. Dermed kommer ikke disse bestemmelsene til anvendelse for UDI sin saksbehandling. Hvis UDI i fremtiden går over til en mer automatisert løsning vil § 22 og § 25 kunne komme til anvendelse.

Materielle rettslige regler

Materielle regler gjelder sakens innhold. For UDI er det utlendingsloven, statsborgerskapsloven og utlendingsforskriften som inneholder de mest sentrale materielle bestemmelsene. Rundskriv og praksisnotater inneholder også materielle bestemmelser.

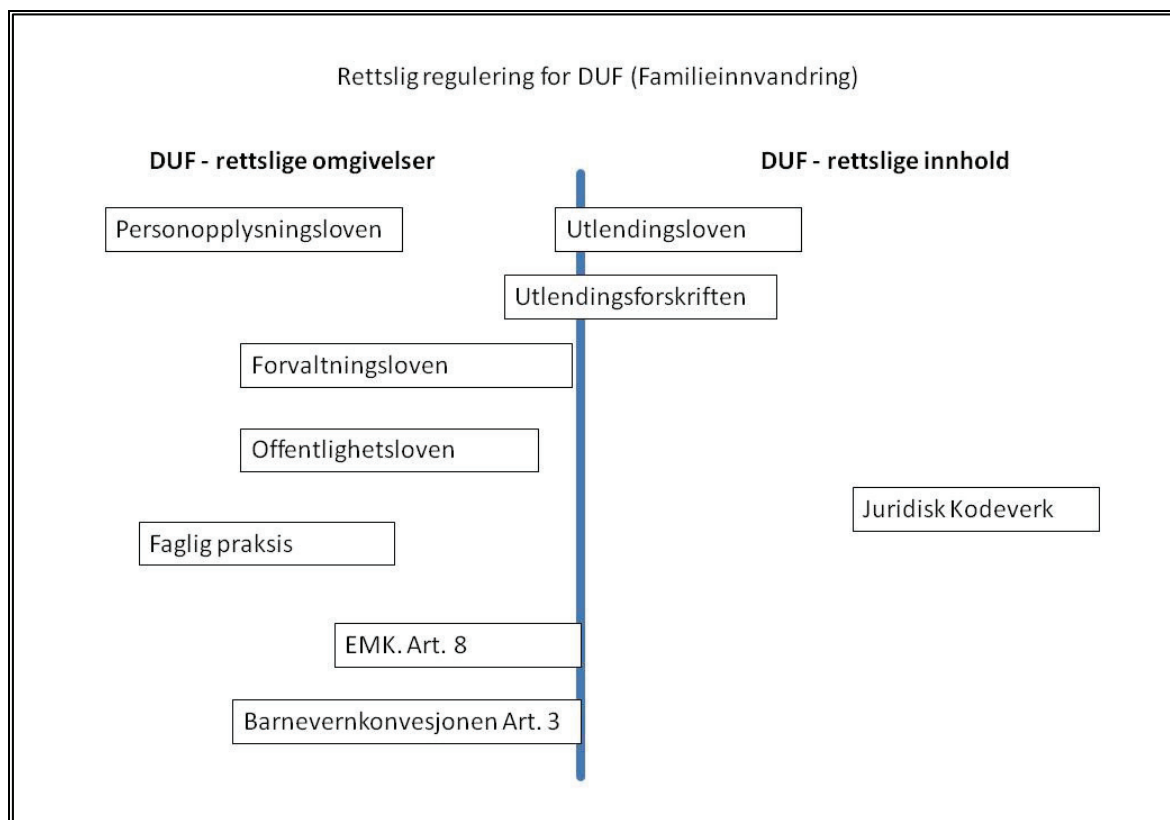
4.4 DUF

DUF omtales av UDI som etatens eget saksbehandlingssystem, og ble innført første halvår 2003. DUF kan også omtales som et beslutningsstøttesystem siden dette er en av de sentrale funksjonene til DUF. DUF er knyttet opp mot andre systemer som benyttes av utlendingsforvaltningen. Det er EI som er ansvarlig for DUF, men systemet leveres av en ekstern systemleverandør noe som innebærer at all programmering foregår eksternt. Det at systemet utvikles av en ekstern leverandør kan medføre at det oppstår enkelte problemstillinger. For eksempel vil det være problematisk hvis den eksterne leverandøren sin programmering av systemet medfører en formalisering av rettslige regler. Den eksterne leverandøren vil ikke inneha den kompetansen som UDI er gitt til fortolke regelverket. Siden det ikke ble gitt tilgang til den eksterne leverandøren og systemet, har det dessverre ikke vært mulig å se nærmere på denne problemstillingen.

På bakgrunn av at DUF benyttes i saksbehandlingen er det mange rettslige regler som er relevante for DUF. Disse rettslige reglene kan deles inn i to typer av rettslige regler. Rettslige regler som er relevant systemets rettslige omgivelser og systemets rettslige innhold.¹⁹ De rettslige reglene som er relevant for systemets omgivelser er ikke representert i systemet. Selv om de ikke er en del av systemet vil disse reglene være relevant for utviklingen av systemet og saksbehandlingen som skjer med systemet. De rettslige reglene som er utgjør en del av systemets rettslige innhold, med andre ord de som har vært gjenstand for transformeringsprosess kan betraktes som en rettslig beslutning.²⁰ I *Figur 4 - Rettslige omgivelser og rettslige innhold for DUF* er det en illustrasjon på hvor rettslig reguleringen er plassert etter hvilken betydning den har for de rettslige omgivelsene og det rettslige innholdet i DUF. Figuren er utformet med utgangspunkt i rettslig regulering for familieinnvandringsdomenet.

¹⁹ Andresen (2008) s. 229

²⁰ Andresen (2008) s. 230



Figur 4 - Rettslige omgivelser og rettslige innhold for DUF

I de neste punktene presenteres de forskjellige funksjonalitetene til DUF.

Saksbehandling

En av DUF sine funksjoner er muligheten til å tildele saker til de forskjellige saksbehandlerne. Normalt er det Politiets Utlendingsseksjon (PU) som er førstelinje i saker om oppholdstillatelse. PU oppretter saker og sender disse så videre til UDI. Når sakene kommer til UDI havner de først hos arkivet som så fordeler sakene videre til en saksbehandler. For eksempel vil saken til en søker fra sørøst Asia, som søker om oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring, bli sendt til OFAM 4. Denne gruppen er en del av Oppholdsavdelingen og er ansvarlig for familieinnvandring fra sørøst Asia. Arkivet fordeler sakene i DUF og velger da også hvilken vedtakshjemmel²¹ som skal benyttes. Dette er noe som ofte er feil og som da må endres av saksbehandler som er ansvarlig for saken.

Beslutningsstøtte

Når saksbehandler har valgt hvilken vedtakshjemmel som skal benyttes i DUF, presenteres saksbehandler for en rekke vilkår. Hvilke og hvor mange vilkår avhenger av hvilken vedtakshjemmel

²¹ Vedtakshjemler forklares i 4.6.1 (s. 28).

som velges. Vilkårene representerer hver sin vilkårshjemmel²². Saksbehandler tar så stilling til vilkårene, og på denne måten sikres det at saksbehandler ser på alle relevante hjemler i en bestemt sak. Et vilkår er enten: oppfylt, ikke oppfylt eller ikke vurdert. Det er vanlig at saksbehandlere ikke tar stillingen til alle vilkårene, på den bakgrunn av at dette ikke er nødvendig. I intervjuet med saksbehandler ble det sagt at det "ikke nødvendigvis er alle vilkårene du trenger å pløye gjennom". I dette tilfellet siktet saksbehandleren til at det ikke er nødvendig å vurdere alle vilkår så lenge avslag uansett skal gis siden et av vilkårene allerede ikke er oppfylt.

Figur 5 - Skjermbilde fra DUF med kommentarer.²³

Generering av forslag til vedtakstekst

DUF bistår saksbehandler ved å generere forslag til vedtakstekst automatisk. Teknisk sett gjøres dette ved at alle vilkår har en eller flere vedtakstekster knyttet til seg. Hvis et vilkår er oppfylt vil en bestemt tekst bli generert, er ikke vilkåret vurdert vil det ikke bli generert noen tekst. Til slutt får saksbehandler et helhetlig utkast til vedtaksbrev som må redigeres manuelt.

I tillegg benyttes DUF til arkivering og statistikkgenerering.

4.5 VAK

Når EI skal oppdatere det rettslige innholdet i DUF må de først gjøre denne oppdateringen i VAK. Til forskjell fra DUF benyttes ikke VAK til UDI sin saksbehandling, men kun av EI. De benytter VAK til

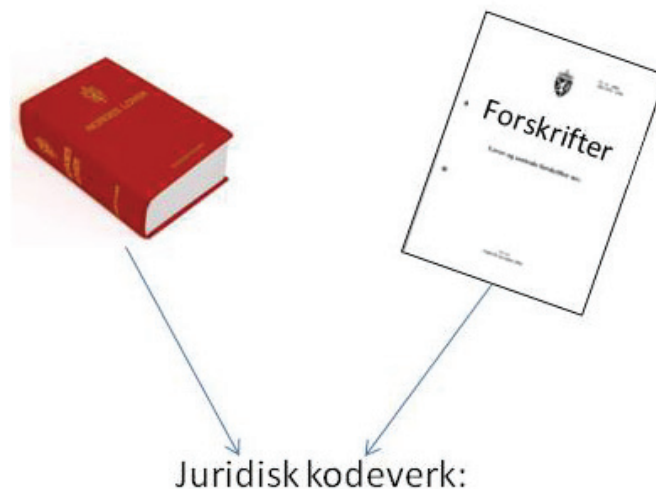
²² Vilkårshjemler forklares i 4.6.1 (s. 28).

²³ Hentet fra Innføring i juridisk kodeverk s. 1

å holde orden på det juridiske kodeverket og oppdateringer som skal inn i DUF. Når DUF oppdateres gjøres dette altså på bakgrunn av oppdateringene foretatt i VAK. For UDI fungerer også VAK som en dokumentasjon for det rettslige innholdet i DUF. I tillegg beholdes alle de gamle juridiske kodene i VAK, men med en status som indikerer at de ikke lenger er aktive. Utviklingen og driften av VAK er det UDI selv som er ansvarlig for. Systemet er utformet på bakgrunn av en relasjonsdatabase. Til forskjell fra DUF, som er et saksbehandlingssystem, er VAK utformet som et rettslig informasjonssystem.

4.6 Juridisk kodeverk

UDI benytter seg av et juridisk kodeverk som er sentralt i den rettslige oppdateringen av DUF. Det juridiske kodeverket består av koder som er skrevet i bokstaver med eller uten tall. UDI har definert det juridiske kodeverket som: "Et system av koder knyttet til forskjellige "elementer" i lov og forskrift, slik som hjemler, vilkår og tillatelser". Alle de juridiske kodene med unntak av en kodetype, er listet opp i: "DUF Kodehåndboken". Kodehåndboken inneholder forklaringer av de juridiske kodene og er kategorisert etter rettslig domene. Relasjoner mellom elementer i lov og det juridiske kodeverk er dokumentert i "DUF kodehåndbok - hjemmelsoversikt (RS 2005-015V2)" som er et vedlegg til Kodehåndboken. Denne oversikten er kategorisert på konvensjon, lov og forskrift og sortert etter rettsregel.



Det juridiske kodeverket består av 5 forskjellige typer koder: vedtakshjemmel, vilkårshjemmel, tillatelse, utfall og innvandringsgrunn. Vilkårshjemlene er ikke dokumentert i kodehåndboken. Flertallet av de juridiske kodene, har tilhørighet til et bestemt rettslig domene, mens et mindre antall tilhører flere domener. I dette avsnittet (4.6) presenteres først de forskjellige typene av juridiske koder og deres oppbygging, og etter dette sees det nærmere på hvordan de juridiske kodene er et resultat av en formaliseringsprosess. Definisjonene fra UDI som blir gjengitt i dette avsnittet er hentet fra

dokumentet ”Innføring i juridisk kodeverk”. Eksemplene i UDI sine definisjoner er laget med bakgrunn i den gamle utlendingsloven.

4.6.1 Hjemmel

UDI definerer hjemmel som det viktigste elementet i kodeverket.²⁴ Hjemmel viser til hvilken bestemmelse som danner det rettslige grunnlaget for et vedtak. UDI skiller i det juridiske kodeverket mellom to typer av hjemler. Den første er vedtakshjemmel og den andre er vilkårshjemmel. En vedtakshjemmel danner grunnlag for en enkeltsak, mens en vilkårshjemmel spesifiserer hvilke vurderinger som må gjøres for at et enkeltvedtak skal kunne fattes. Vilkårshjemler og vedtakshjemler er representasjoner av rettslige regler i det juridiske kodeverket.

Vedtakshjemmel

En vedtakshjemmel viser til den rettsregelen som danner det juridiske grunnlaget for et vedtak. I utvelgelsen av hvilken vedtakshjemmel som et vedtak skal forankres i, benyttes den mest presise vedtakshjemmelen. UDI benytter følgende eksempel: ”For eksempel er hjemmelen for familiegjenforening med ektefelle uf § 23 1 a, selv om hjemmelsrekkefølgen er ul § 9, jf uf § 22, jf uf § 23 1 a.”. Eksempelet UDI tar utgangspunkt i den gamle utlendingsloven. Familiegjenforening er i den nye utlendingsloven regulert mer detaljert enn i den gamle utlendingsloven. For eksempel er det i den nye loven en egen bestemmelse for ektefeller jfr. utl § 40 første ledd, som lyder:

”En søker som er ektefelle til en referanseperson, jf § 39, har rett til oppholdstillatelse når referansepersonen er:

- a) norsk eller nordisk statsborger som er bosatt eller skal bosette seg i riket,
- b) utlending med permanent oppholdstillatelse i riket,
- c) utlending som har eller får lovelig opphold i riket med oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
- d) utlending som har oppholdstillatelse etter bestemmelsen i § 34 uten at ordningen med kollektiv beskyttelse har opphørt.

Den nevnte bestemmelsen er representert i det juridiske kodeverket med vedtakshjemmelen ”utl 40 1”. Bestemmelsen gir en søker som er ektefelle med en referanseperson, rett til oppholdstillatelse. Navnet på den juridiske koden fungerer også som en referanse til paragraf og ledd i lovbestemmelsene. For eksempel viser koden ”utl 40 1” til utl § 40 første ledd.

Vilkårshjemmel og vilkår

En vilkårshjemmel angir i hvilken rettslig bestemmelse et vilkår er hjemlet. Til alle vedtakshjemler er det knyttet en eller flere vilkårshjemler. Et vilkår er en representasjon av en bestemt vilkårshjemmel. Forskjellen mellom vilkår og vilkårshjemler er at vilkårshjemlene benyttes i det juridiske kodeverket,

²⁴ Internt arbeidsdokument UDI: ”Innføring i juridisk kodeverk”.

mens vilkårene benyttes i DUF. Relasjonene mellom vedtakshjemler og vilkår i DUF tilsvarer relasjonen mellom vedtakshjemler og vilkårshjemler i det juridiske kodeverket. Når saksbehandlingen skjer ved hjelp av DUF, er det vilkårene saksbehandler ser i systemet og må ta stilling til. Et eksempel på relasjonen mellom en vedtakshjemmel og flere vilkårshjemler er vedtakshjemmel ”utl 40 1”.

Vedtakshjemmel ”utl 40 1” har 33 vilkår knyttet til seg i DUF. De 33 vilkårene skal til sammen representere de rettslige reglene som er relevant for en vurderingen etter ”utl § 40 1”. Vilråene har navn som kort beskriver vilråets betydning. Et eksempel på et vilkår er: ”Vilkår om fire års arbeid eller utdanning i Norge er oppfylt av referanse, jfr. a til f” som har vilråkode ”FIREÅRSKRAV” og er knyttet til vilråshjemmel ”utl 40a 1” som igjen er en representasjon av bestemmelsene i utl § 40a første ledd.

4.6.2 Tillatelse og Utfall

Den juridiskkodetypen tillatelse benyttes i saker som resulterer i en innvilgelse eller avslag. Utfall benyttes i alle andre tilfeller. For eksempel benyttes utfall i saker der personer blir utvist eller ved tilbakekallelse. Tillatelser og utfall representerer ikke noen bestemte elementer i lovverket og er derfor ikke direkte knyttet til noen elementer i loven slik som vedtakshjemler og vilråshjemler. Tillatelse og utfallskoder er utformet fordi det er et behov for å representere vedtakene som er truffet, i en formalisert form. Det er altså tillatelse og utfall som gjør det mulig å representere avgjørelser i DUF.

I eksempelet med vedtakshjemmel ”utl § 40 1” som er benyttet i dette kapittelet er det knyttet 2 tillatelser MOTORD og MOTORDBEGR. Til denne vedtakshjemmelen er det ikke knyttet noen utfall. Tillatelseskoden MOTORD er en representasjon av at det er gitt en ”midlertidig oppholdstillatelse, ordinær”. Tillatelseskoden MOTORDBEGR er en tilsvarende representasjon ”midlertidig oppholdstillatelse, ordinær”, men med enkelte begrensninger.

4.6.3 Innvandringsgrunn

Innvandringsgrunn er en juridiskkodetype som gir en anvisning på hvorfor en søker har kommet til riket. Innvandringsgrunn benyttes kun til arbeids- og oppholdstillatelser og ikke i alle tilfeller. Innvandringsgrunn er tilsvarende tillatelse og utfall, ikke knyttet til noen direkte elementer i loven. Denne kodetypen er utformet for å presentere utgangspunktet til søkeren i en formalisert form. Til vedtakshjemmel ”utl 40 1” er det knyttet tre innvandringsgrunner: FAMAKEEEKTE, FAMAKEEPART og FAMAKEEEKTEFORHAAND. FAMAKEEEKTE betyr at det er familieinnvandring med ektefelle, FAMAKEEPART betyr at det er familieinnvandring med registrert partner og FAMAKEEEKTEFORHAAND betyr at det er familieinnvandring med ektefelle hvor det er foretatt forhåndsintervju av herboende.

4.6.4 Det juridiske kodeverkets struktur

Det juridiske kodeverket har en hierarkisk oppbygging. Det vil si at hver kode er satt sammen av flere ledd. Hvis man fjerner det siste leddet i en kode, vil det gjenstående være det som kalles ”parent”.

Parent er et ord fra engelsk og kan oversettes på norsk til ”forelder” eller ”opphav”.

For eksempel starter alle familieinnvandringsgrunnene med koden FAM. Koden FAM er det øverste nivået for en innvandringsgrunn. De neste nivåene angir en spesifisering av typen familieinnvandring. I tilfeller med en make som innvandringsgrunn er det andre nivået i koden MAKE. En sammenstilling av det første og andre nivået gir da koden FAMMAKE. Innenfor familieinnvandring (FAM) finnes følgende koder i nivå to: MAKE, BARN, FORELDER, SØSKEN og SLEKT. Mange av innvandringsgrunnene har også et tredje nivå. FAMMAKE har tre tredje nivå koder: EKTE, PART og FORHAAND. FAMMAKEEKTE representerer familieinnvandring med maker som er ektefelle, FAMMAKEPART representerer familieinnvandring med registrert partner og FAMMAKEFORHAAND representerer familieinnvandring med maker i tilfeller der det er foretatt et forhåndsintervju av herboende.

Et annet eksempel med en tillatelse er MOT, som er parent til MOTORD (MOT+ORD), som er en parent til MOTORDBEGR (MOTOR+BEGR). MOT betyr midlertidig oppholdstillatelse, ORD betyr ordinær og BEGR betyr begrensninger. Til sammen betyr altså MOTORDBEGR en midlertidig ordinær oppholdstillatelse med begrensninger.

4.6.5 Oppdatering av det juridiske kodeverket

Ansvar for å oppdatere de juridiske kodene er tildelt hver enkelt enhet. Hver enhet i UDI er selv ansvarlig for de juridiske kodene som tilhører deres rettslige domene. Ett unntak fra denne ansvarsfordelingen er juridiske koder som benyttes på flere rettslige domener. I disse tilfellene har enhetene et felles ansvar for oppdateringen. Det felles ansvaret ivaretaes ved at enheten som har behov for endringen sender endringen ut på høring til de andre enhetene som endringen er relevant for. De andre enhetene gir sine tilbakemeldinger og endringen utføres, eller eventuelt bearbeides videre.

Den praktiske gjennomføringen av endringene i det juridiske kodeverket utføres av EI. EI som enhet er ikke eier av noen juridiske koder, men er med i utformingen av endringene. Til forskjell fra linjeeenheter har EI et overordnet synsperspektiv. Derfor er de også en viktig bidragsyter til å hindre at det oppstår uovernstemmelser i det juridiske kodeverket når dette endres.

I forbindelse med innføring av den nye uteldningsloven av 2008, som trådte i kraft 1.1.2010, har det vært nødvendig med omfattende endringer i det juridiske kodeverket. Endringene i det juridiske kodeverket ble gjennomført gjennom et eget prosjektet ”Ny Lov” og ikke i den vanlige ”linjen” for

oppdatering av det juridiske kodeverket. Mye av innholdet i den gamle loven er videreført i den nye loven og det har derfor ikke vært nødvendig å endre på alle de juridiske kodene. For å skille nye, gamle og endrede juridiske koder er det laget et juridisk kodespeil. Det juridiske kodespeilet viser hvilke nye koder som har erstattet gamle koder. Ny lov prosjektet har utført omfattende endringer i det juridiske kodeverket. Endringene har bestått i å fjerne gamle koder, legge til nye koder og gjenbruke gamle koder. I noen tilfeller har to eller flere gamle koder blitt slått sammen til en ny kode og motsatt har noen gamle koder blitt erstattet med flere nye koder.

Et eksempel på en lovendring fra den gamle til den nye loven, som har medført behov for utforming av nye tillatelser, er at skillet mellom oppholdstillatelse og arbeidstillatelse er fjernet. I den gamle utlendingsloven ble arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse til familiemedlemmer regulert i ul § 9. Denne bestemmelsen er nå ersatt av flere nye rettslige bestemmelser om familieinnvadrings, som for eksempel utl § 40 "Oppholdstillatelse for ektefeller". Oppholdstillatelse etter den nye loven gir nå i utgangspunktet rett til opphold og arbeid, så fremt ikke noe annet er hjemlet²⁵. Det er altså fremdeles nødvendig å kunne skille mellom invandrere som har rett til å ta arbeid og de som ikke har rett til å ta arbeid. Denne endringen har dermed medført et behov for å fjerne gamle koder og erstatte de med nye. Løsningen til UDI har vært å erstatte den juridiske kodene ARBORD, da denne gjelder arbeidstillatelse, og OPPORD siden denne kun gjelder oppholdstillatelse. Som erstatning for de to nevnte kodene er den juridiske koden MOTORD utformet. Under er en matrise som viser eksempelet. Til venstre i matrisen er kodene som ble benyttet i den gamle loven og til høyre er de nye kodene som har erstattet de gamle.

Gammel lov	Ny lov
ARBORD: arbeidstillatelse, ordinær	MOTORD
ARBORDBEGR: arbeidstillatelse, begrenset	MOTORDBEGR
OPPORD: Oppholdstillatelse, ordinær	MOTORD
OPPORDBEGR: Oppholdstillatelse, begrenset	MOTORDBEGR

Figur 6 - Eksempel på et speil mellom gamle og nye juridiske koder

4.6.6 Det juridiske kodeverket i bruk

Det juridiske kodeverket benyttes aktivt når saksbehandlere behandler en sak i DUF. Fra intervju med saksbehandler: "Saksbehandlere er kun borti kodene når de fatter vedtak i DUF". Saksbehandlere har altså ikke noe forhold til de juridiske kodene uten om at dette er noe som er i DUF.

²⁵ Se Ot.prp nr. 78 (2006-2007) s. 48

Dette kan bidra til å gjøre det problematisk for personer som ikke er vant til å jobbe med kodene. For eksterne medfører kodenes kompleksitet og lite intuitive oppbygging en høy terskel for å forstå systemet. Et eksempel på hvordan borgere og andre påvirkes av de uforståelige kodene er Navrud saken²⁶. Laila Navrud er filipinsk og gift med den norske statsborgeren Ole Kristian Navrud, og de har ett felles barn. Når Laila kom til Norge i 2007 fikk hun arbeidstillatelse som au pair. Når Laila Navrud var ferdig som au pair startet hun å jobbe på en kafé i god tro om at hun hadde lov til dette, fordi hun allerede hadde en arbeidstillatelse. Senere viste det seg at hun kun hadde lov å ta arbeid som au pair. Bakgrunnen for denne misforståelsen er hvordan arbeidstillatelsen er merket i passet til Laila Navrud.



Figur 7 - Bilde av pass²⁷

På bilde fra passet til Laila Navrud ser en at hun har fått arbeidstillatelse med den påfølgende koden "uf 4a 2 b". Her kan en se at UDI sitt juridiske kodeverk benyttes som informasjon om arbeidstillatelse i pass. Den juridiske koden referer til den gamle utleningsforskriftens § 4a annet ledd bokstav b som lyder:

"Tilsvarende er det et vilkår for arbeidstillatelse i til sammen inntil to år at søkeren skal være... b) au pair, og at arbeidskontrakten tilfredsstiller vilkår fastsatt av Utlendingsdirektoratet i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet,".

Det er et paradoks at det forventes at en innvandrers skal forstå UDI sine juridiske koder, samtidig som det ikke er lagt opp til at UDI sine saksbehandlere skal ha den tilsvarende kunnskapen. Eksempelet med Laila Navrud illustrer hvordan de juridiske kodene "på avveie" kan skape problemer for brukerne. Her benytter jeg begrepet "på avveie" fordi kodene er utformet til intern bruk i Utlendingsetaten.

4.6.7 Eksempel på en vedtakshjemmel og tilhørende vilkårshjemler (utl 40 1)

I dette avsnittet sees det nærmere på de juridiske kodene knyttet til vedtakshjemmel "utlendingen 2008 § 40 første ledd" som har koden "utl 40 1". Utl § 40 første ledd gir en utlending som er gift med en referanseperson rett til midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Til denne vedtakshjemmelen er det knyttet: tillatelser, innvandringsgrunner og vilkårshjemler. Videre i avsnittet blir det sett nærmere på de tre nevnte kodene og hvordan disse er knyttet til "utl 40 1". Det er ikke knyttet noen utfall til "utl 40 1".

4.6.7.1 Innvandringsgrunner (utl 40 1)

Vedtakshjemmel "utl 40 1" har 3 innvandringsgrunner knyttet til seg. Den første innvandringsgrunnen FAMMAKEEKE, benyttes når utlendingen og referansepersonen er gift. Den andre

²⁶ www.tv2nyhetene.no/innenriks/laila-navrud-faar-bli-i-norge-dette-er-helt-utrolig-3250877.html.

²⁷ Hentet fra tv2.no.

FAMMAKEPART, benyttes i tilfeller der utlendingen og referansepersonen har et registrert partnerskap. Jfr. utl § 40 første ledd vises det til at det er ekteskapslovens § 95 som skal legges til grunn for definisjon av begrepet ekteskap. Ekteskapslovens § 95 sier at et registrert partnerskap skal ha samme rettsvirkninger som et ekteskap. Dette innebærer at en utlending som har et registrert partnerskap med en referanseperson har rett til å søke oppholdstillatelse på de samme vilkårene som en ektefelle. Bakgrunnen for UDI sitt valg om å bruke to forskjellige koder, for samme rettslige forhold, skyldes antagelig behovet for å kunne skille slike saker fra hverandre av statistikk hensyn. Den tredje innvandringsgrunnen FAMMAKEEKTEFORHAAND er utformet på bakgrunn av et politisk mål om å hindre tvangsekteskap, og benyttes hvis det foretas forhåndsintervju med herboende (referansepersonen). Under er oppstilling av de forskjellige innvandringsgrunnene.

Innvandringsgrunn	Innvandringskode
Ekteskap	FAMMAKEEKTE
Partnerskap	FAMMAKEPART
Forhåndsintervju av herboende	FAMMAKEEKTEFORHAAND

Figur 8 - Innvandringsgrunner knyttet til utl 40 1.

De juridiske kodene for innvandringsgrunn gir en indikasjon på at UDI utformer kodeverket også på bakgrunn av praksis. For eksempel har UDI ingen kode for innvandringsgrunnen partnerskap, hvor det foretas forhåndsintervju av herboende. Denne koden ville så fall vært FAMMAKEPARTFORHAAND. Bakgrunnen for at denne koden ikke eksisterer er antagelig fordi det ikke behov for forhåndsintervju av herboende i partnerskapsaker. Tvangspartnerskap er med andre ord ikke et kjent problem fra praksis.

4.6.7.2 Tillatelser (utl 40 1)

Normalt vil resultatet i en sak etter ”utl 40 1” ende med et vedtak om midlertidig oppholdstillatelse så fremt ikke avslag ikke gis. For å søke permanent oppholdstillatelse forutsettes det etter utl § 62, først 3 år med midlertidig oppholdstillatelse. Det vil derfor normalt ikke være mulig å søke permanent oppholdstillatelse etter ”utl 40 1” fordi det først må søkes etter en midlertidig oppholdstillatelse. Derfor er det heller ikke knyttet noen tillatelseskoder som indikerer permanent oppholdstillatelse til ”utl 40 1”. I enkelte tilfeller gis det begrensninger i den midlertidige oppholdstillatelsen og for å markere dette legges BEGR som har MOTORD som parent. Under er en matrise med tillatelseskodene som er knyttet til ”utl 40 1”.

Tillatelse	Tillatelseskode
Midlertidig oppholdstillatelse	MOTORD
Midlertidig oppholdstillatelse med begrensninger	MOTORDBEGR

Figur 9 - Tillatelser knyttet til utl 40 1.

4.6.7.3 Vilkår (utl 40 1)

I en vurdering av søknad om midlertidig oppholdstillatelse etter utl § 40 første ledd er det flere rettslige bestemmelser som kommer til anvendelse. Disse bestemmelsene er representert i det juridiske kodeverket som vilkår. Knyttet til ”utl 40 1” er 33 forskjellige vilkår som til sammen skal representere alle rettslige vurderinger som er nødvendig jfr. utl § 40. I Vedlegg 1 til oppgaven er en matrise med oversikt over alle vilkårshjemler (vilkår) knyttet til ”utl 40 1”. Vilkårene er som nevnt tidligere direkte representasjoner av rettslige bestemmelser. For å gi forholdsmessig, men samtidig begrenset innblikk i de forskjellige vilkårene blir det gitt en nærmere gjennomgang av 4 av de 33 vilkårene.

Vilkår 1

Vilkårshjemmel	utl 40a 1
Vilkårskode	FIREÅRSKRAV
Vilkårsnavn	Vilkår om fire års arbeid eller utdanning i Norge er oppfylt av referanse, jf a til f
Lovtekst	Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter § 40 at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har a) asyl, jf. § 28, b) oppholdstillatelse etter innreisestillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd, c) kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34, d) oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38, e) oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40-53, eller f) permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tillatelsene nevnt i bokstav a-e, jf. § 62.

Dette vilkåret er en direkte representasjon av utl § 40a første ledd bokstav a-f. Dette fremkommer også av hjemmelskoden som er ”utl 40 a 1”. Bestemmelsen stiller et krav om at referansepersonen må ha tatt fire år med utdanning eller arbeid, i Norge. Når saksbehandler behandler en sak etter vedtakshjemmel ”utl 40 1” må det først tas stilling til om vilkåret skal vurderes. Hvis referansepersonen faller inn under noen av kategoriene i utl § 40a første ledd bokstav a-f skal vilkåret vurderes. Vilkårshjemmelen viser kun til loven, selv om forskriftens § 9-1 gir en nærmere beskrivelse av hva som regnes som arbeid og utdanning. For eksempel sier bestemmelsen i forskriften at arbeidet eller utdanning til sammen skal være fulltid. Dette gir en indikasjon på at UDI sine saksbehandlere må ha inngående kjennskap til DUF sine rettslige omgivelser²⁸.

²⁸ Se 2.6.3 (s. 14) om rettslige omgivelser og 4.4 (s. 25) om DUF sine rettslige omgivelser.

Vilkår 2

Vilkårshjemmel	utl 40a 2
Vilkårskode	UNNTFIREÅRSKRAV
Vilkårsnavn	Unntatt fireårskrav, jf a eller b
Lovtekst	Vilkåret i første ledd gjelder ikke når a) ekteskapet var inngått eller partene har unnfanget barn før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket, eller b) partene har inngått ekteskap eller unnfanget barn i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse.

Vilkår 2 er konstruert ganske likt som vilkår 1. For at vilkår 2 skal komme til anvendelse er en avhengig av om vilkår 1 kom til anvendelse eller ikke. Jfr. utl § 40a annet ledd gis det unntak for vilkårene i utl § 40a første ledd dersom kravet i a eller b er oppfylt. Dersom vilkår 1 ikke skal vurderes vil det altså ikke være nødvendig å ta stilling til vilkår 2. I intervjuet med saksbehandler hos UDI kom det frem at det er vanlig at saksbehandlerne først går gjennom alle vilkårene og velger bort de vilkårene som ikke kommer til anvendelse. Slik som vilkårene er bygd opp, hvor noen vilkår avhenger av andre, virker dette som et hensiktsmessig valg.

Vilkår 3

Vilkårshjemmel	utl 40a 3
Vilkårskode	UNNTFIREÅRSSÆRGR
Vilkårsnavn	Unntatt fireårskrav, særlige grunner
Lovtekst	Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Vilkår 3 kommer, tilsvarende vilkår 2, kun til anvendelse hvis vilkår 1 vurderes. I likhet med vilkår 1 og 2 er dette vilkåret en direkte representasjon av en lovbestemmelse. Kravet jfr. utl § 40a tredje ledd er en etterlevelse av EMK art. 8²⁹. Til forskjell fra vilkår 1 og 2 er en vurdering knyttet til dette vilkåret av en mer skjønnsmessig karakter.

Vilkår 4

Vilkårshjemmel	utf 9-1 4
Vilkårskode	UNNTFIREÅRSALDER
Vilkårsnavn	fireårskrav, referansen har fylt 67 år
Lovtekst	Det gjøres unntak fra fireårskravet når referansepersonen har fylt 67 år.

²⁹ Emk art. 8: "Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse."

En vurdering av vilkår 4 er avhengig av om vilkår 1 vurderes. Til forskjell fra vilkår 1, 2 og 3 er dette vilkåret en representasjon av en bestemmelse i forskrift. utf § 9-14 er hjemlet i utl § 40a.

Etter å ha sett på 4 vilkårshjemler (koder) er det tydelig at detaljeringen er veldig varierende. For eksempel innebærer en vurdering av vilkår 1 at det må utøves skjønn, mens det etter vilkår 4 ikke er nødvendig med en skjønnsmessig vurdering.

4.6.8 Juridiske kodeverk, en representasjon av lovverket og den virkelige verden

Det juridiske kodeverket representerer enkelte rettslige elementer i forvaltningsloven, utlendingsloven, utlendingsforskriften, dublinforordningen og den nordiske passkontrolloverenskomsten. For familieinnvandringsområdet er det forvaltningsloven, utlendingsloven, utlendingsforskriften som er relevant. Vedtakshjemler og vilkårshjemler har relasjoner til de rettslige kildene og i den forstand fungerer de som en representasjon av lovverket. Vedtakshjemlene og vilkårshjemlene representerer ikke alle elementer i de rettslige kildene, men kun et utvalg. Hjemlene er kun knyttet til lov og forskrift, noe som innebærer at hjemlene ikke representerer et fullstendig rettslig grunnlag til saksbehandlingen. For eksempel er retningslinjer i form av rundskriv og instruksjer ikke knyttet til vedtakshjemler eller vilkårshjemler. Derfor er også andre rettslige kilder enn lov og forskrift en del av DUF sine rettslige omgivelser. Detaljeringen i hjemlenes representasjon av lover og forskrift er lav, og det er derfor nødvendig at saksbehandler har kjennskap til systemets rettslige omgivelser. En høyere detaljering i kodeverket, ved å inkludere flere rettslige kilder kan potensielt effektivisere saksbehandling, siden saksbehandler i mindre grad må ta stilling til systemets rettslige omgivelser.

For å kunne behandle en sak i et beslutningsstøttesystem er det også et behov for å representere fra den virkelige verden. Til forskjell fra vedtakshjemmel og vilkårshjemmel, som er representasjoner av rettslige regler, er innvandringsgrunnene, tillatelsene og utfall representasjoner av fakta og handlinger fra den virkelige verden. Denne formen for representasjon innebærer en formalisering og kan omtales som en faktatransformering³⁰. Det er altså ikke bare rettslige regler som er gjenstand for en transformeringsprosess.

Et eksempel er en sak med en utlending som søker oppholdstillatelse i Norge etter utlendingslovens § 40, på grunnlag av at personen er gift med en norsk statsborger. Når denne saken blir behandlet i DUF er det nødvendig med elementer som kan representere denne handlingen. I dette tilfellet vil innvandringsgrunnen FAMMAKEEKE representere handlingen "søker oppholdstillatelse" og fakta om utlendingens situasjon "ektefelle med en person som kan gi rett til oppholdstillatelse". For å presentere vedtaket i dette eksempelet vil de juridiske kodene MOTORD eller MOTORDBEGR bli

³⁰ Schartum (1993) s. 182.

benyttet. Hvis vedtaket blir en vanlig oppholdstillatelse vil MOTORD bli benyttet og skulle det innbære eventuelle begrensninger i oppholdstillatelsen vil koden MOTORDBEGR bli benyttet.

Her blir representasjonene av rettslige regler, fakta og handlinger benyttet sammen for å bistå saksbehandler til å fatte et vedtak. Forholdet mellom representasjonen av rettslige regler, fakta og handlinger, kan sees som en parallell til *fortolkning* og *subsumsjon* innenfor juridisk metode.³¹

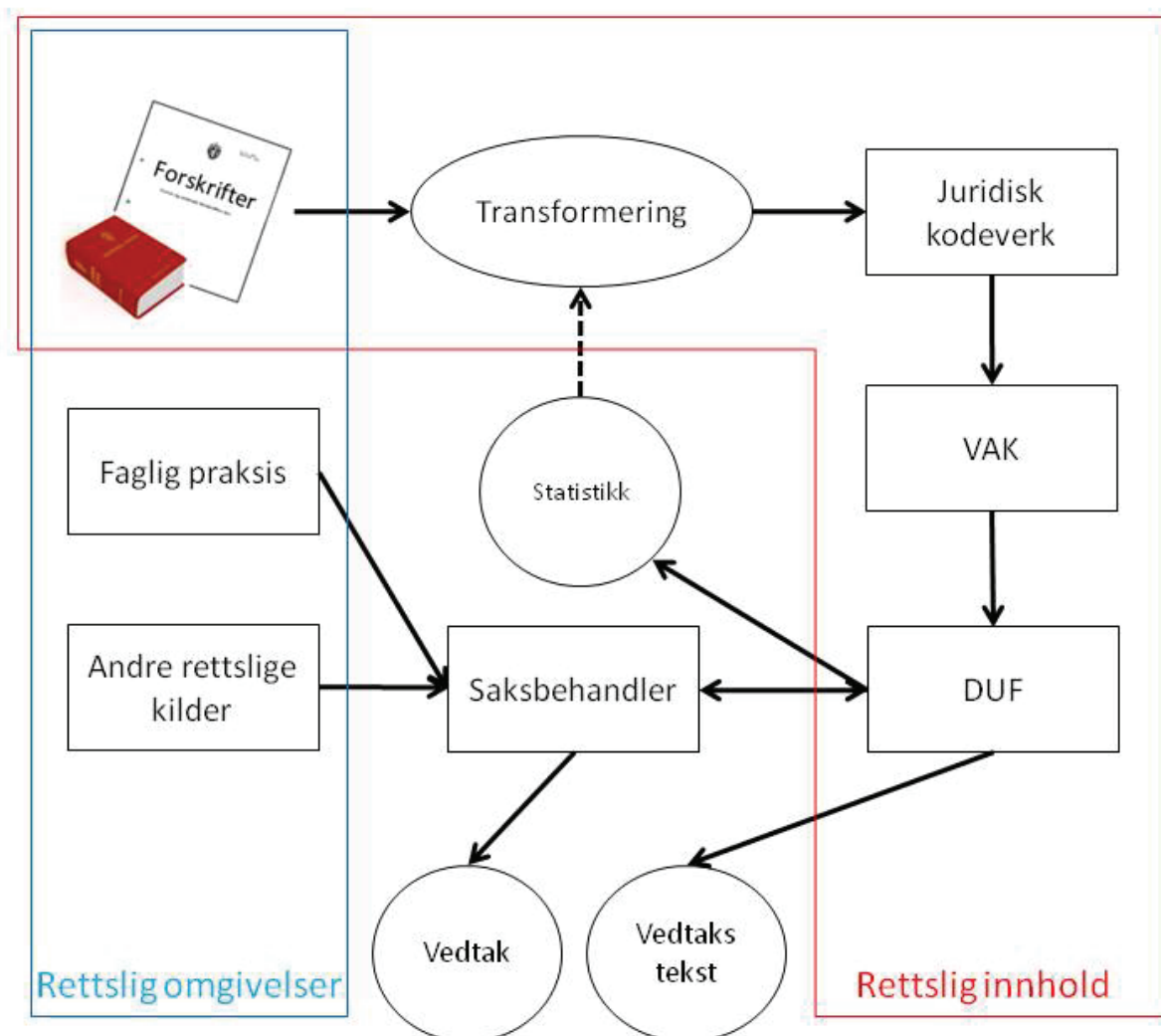
4.7 UDI sin metode for transformering

Som nevnt inneholder de juridiske kodene representasjoner av lovverket og forskrifter. Detaljeringen i representasjonen er lav, og det er derfor hensiktsmessig å avklare om UDI bedriver transformering eller om det juridiske kodeverket kun er veiledning for hvordan saker skal behandles. Svaret på spørsmålet avhenger av om det juridiske kodeverket er et resultat av en formalisering. Utformingen av vilkårhjemler og vedtakshjemler isolert sett innbærer ikke en transformering, men er kun henvisninger til enkelte rettslige elementer i lov og forskrift.

Formaliseringen skjer når henvisningene struktureres ved å knytte vilkårhjemler til vedtakshjemler, og andre elementer som for eksempel tillatelser, utfall og innvandringsgrunner. I avsnittet 4.6.8 omtales disse kodetypene som representasjoner av den virkelige verden. Kodetypen tillatelse gjør det for eksempel mulig å representere i en formalisert form, resultatet av vedtaket. Et annet eksempel på formalisering er kodetypen innvandringsgrunn. Etter loven er et partnerskap likestilt med et ekteskap. Allikevel er det utformet to forskjellige innvandringsgrunner, FAMMAKEPART (partnerskap) og FAMMAKEKTE (ektefeller). Bakgrunnen for dette valget er antagelig statistikk formål, men sett fra et rettslig ståsted er det ingen forskjell.³² Ved bruk av forskjellige innvandringsgrunn koder, som har samme rettslige betydningen, kan en effekt være at praksisen utvikler seg forskjellig for de to innvandringsgrunnene. Dette vil verste fall kunne resultere i at saker behandles forskjellig, selv om regelverket er likt og sakene skulle vært behandlet lik. Figuren under er en illustrer UDI sin prosess for transformering.

³¹ Schartum (1993) s. 183.

³² Jfr. ekteskapsloven § 95



Figur 10 - UDI sin prosess for transformering.

4.8 Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet er det sett nærmere på hvordan UDI oppdaterer det rettslige innholdet i saksbehandlingstøttesystemet DUF og hvordan de bedriver transformeringen av de rettslige reglene. Som del av transformeringen benytter de et juridisk kodeverk for å presentere de rettslige reglene i en formalisert form. Kodeverket muliggjør representasjon av rettslige regler, fakta og handlinger. En viktig del av formaliseringen er hvordan de forskjellige juridiske kodene er knyttet opp til vedtakshjemlene. Vedtakshjemlene kan sammenlignes med et kart over forskjellige stier i regelverket, som velges avhengig av hvilke type sak som skal vurderes. Typen sti angis av innvandringsgrunn og tillatelsen fungerer som målstreken. Det er dette som er kjernen i UDI sin transformeringsprosess. Utforming av det juridiske kodeverket påvirkes også av andre behov som for eksempel behovet for å generere statistikk. I tillegg er det sett nærmere på hvordan UDI benytter det rettslige informasjonssystemet VAK for å spesifisere hvordan saksbehandlingssystemet DUF utformes.

Sentralt for denne oppgaven er den juridisk metodiske problemstillingen knyttet til transformering av rettslige regler. UDI sin fremgangsmåte for å løse denne problemstillingen kan oppsummeres som en utforming av forskjellige stier gjennom regelverket. Dette synes å være en vellykket metode for transformering, sett ut ifra hvordan saksbehandlingen ved hjelp av DUF bedrives. En kritikk av denne fremgangsmåten for transformering er at den ikke tar høyde for behovet for transformering av rettslige begreper og opplysninger. Dermed kan UDI sin metode for transformering være et hinder, hvis de i fremtiden ønsker å effektivisere sin saksbehandling gjennom mer aktiv bruk av DUF til å treffe beslutninger. Et eksempel på mer aktiv bruk av DUF er å behandle matematiske spørsmål som det ikke er knyttet skjønnsmessige vurderinger til. Et konkret tilfelle som kan realiseres uten behov for skjønnsmessige vurderinger er vilkår 4. Det er også mulig å formalisere vilkår 1 mer detaljert gjennom å dele vilkåret opp i flere nye vilkår. De nye vilkårene kan da utformes ut i fra bestemmelsene i forskriften og andre rettslige kilder, og ikke bare lovteksten.

Det er min oppfatning at UDI potensielt kan effektivisere saksbehandlingen ved å benytte DUF mer aktivt i behandlingen av de rettslige spørsmålene. I intervjuet med en av informantene ble det uttrykt et ønske om å implementere en regelmotor som delvis vil gjøre dette mulig. En regelmotor vil potensielt kunne gjøre det enklere for UDI å oppdatere det rettslige innholdet i DUF, men et hinder for UDI vil i så fall være deres metode for transformering av rettslige regler. Metoden de benytter vil antagelig komme til kort på den bakgrunn av at den ikke tar høyde for transformering av rettslige begreper og opplysninger.

5 Analysetekniker for transformering

I kapittel 3 ble det gitt en gjennomgang av problemstillinger knyttet til transformering, og i kapittel 4 ble det sett på UDI sin metode for transformering. I dette kapitlet sees det nærmere på hvordan de rettslige reglene kan formaliseres ved hjelp av forskjellige analysetekniker for transformering som Schartum skisserer. Forskningsspørsmålet som skal besvares er om forvaltningen kan ha utbytte av andre metoder for transformering? Dette spørsmålet konkretiseres gjennom to problemstillinger. Det første er hvordan analyseteknikkene kan operasjonaliseres og benyttes til transformering. Det andre er om analyseteknikkene kan bidra til å forbedre UDI sin transformering, med det resultat at deres saksbehandling effektiviseres.

Schartum beskriver ikke i detalj hvordan resultatet av operasjonaliseringen av analyseteknikkene skal utformes. Dermed har det også vært nødvendig å supplere med egne teorier om hvordan utformingen skal gjøres, slik at operasjonaliseringen blir gjennomførbar. Betrachtingene og erfaringene knyttet til operasjonaliseringen av analyseteknikkene i eksempelet for transformering, er presentert sammen med den enkelte analyseteknikk.

Målet med transformeringen er en formalisert rettslig representasjon av de relevante rettslige reglene og opplysningene. Den formaliserte rettslige representasjonen skal være av en slik form at den kan utgjøre det rettslige grunnlaget for et beslutningsstøttesystem. Analyseteknikkene blir benyttet i en bestemt rekkefølge, som videre blir omtalt som prosessen for transformering.

Transformeringsprosessen er delt opp i to faser, innsamling av rettlige kilder og spesifisering. Fasene bygger på de utvalgte analyseteknikkene og et juridisk metodisk arbeid. Resultatet av operasjonaliseringen av analyseteknikkene blir referert til som *eksempelet for transformering*.

Eksempelet er vedlagt i form av to rettslige kravspesifikasjoner, kravspesifikasjon for innsamling av rettslige kilder (vedlegg 2) og kravspesifikasjon for spesifisering (vedlegg 3). Målet med den rettslige kravspesifikasjonen for spesifiseringen er at den skal være lesbar av informatikere, og danne grunnlaget det rettslige for beslutningsstøttesystem. Schartum beskriver i sin litteratur både fasen for innsamling av rettslige kilder og spesifisering, men legger kun opp til at det er fasen for spesifisering som skal resultere i en rettslig kravspesifikasjon.

Når dette kapitlet leses bør eksempelet for transformering leses parallelt. Det er lagt inn fotnoter i oppgaven med henvisninger til hvilke deler av kravspesifikasjonene som er relevante for de forskjellige analyseteknikkene. Til slutt i kapitlet er det en konklusjon av operasjonaliseringen og en vurdering av eksempelet for transformering.

Rettslig avgrensning

For å begrense den praktiske gjennomføringen av analyseteknikkene til bruk i eksempelet for transformering har det vært hensiktsmessig med noen rettslige avgrensninger. Dette er løst gjennom en rettslig avgrensning foretatt i to dimensjoner, avgrensning av det rettslige domene for hva som skal transformeres, og avgrensning av hvilke rettslige kilder som skal anvendes. Avgrensningen av det rettslige domenet for transformeringen er gjort til familieinnvandring, mer spesifikt oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap eller samboerskap. Den andre dimensjonen, avgrensning av hvilke rettslige kilder som skal benyttes, er avgrenset til lov og forskrift. Alle relevante lovbestemmelser inkluderes, men kun enkelte forskriftsbestemmelser. Bakgrunnen for denne avgrensningen er erfaringer fra flere runder med utforming av eksempelet for transformering.

Med bakgrunn i den rettslige avgrensningen vil det kunne rettes kritikk mot at transformeringen ikke vil være fullstendig. Et beslutningsstøttesystem utformet på bakgrunn av en transformering, som ikke bygger på alle relevante rettslige kilder, vil være i fare for at vedtakene ikke blir korrekte. Dette er vurdert og forsvares med at analyseteknikkene anvendes likt på de forskjellige rettskildetypene, og dermed bør ikke den rettslige avgrensningen i vesentlig grad påvirke operasjonaliseringen av analyseteknikkene, og vurderingen av dem.

5.1 Utforming av rettslig informasjonssystem

I arbeidet med prosessen for innsamling av rettslige kilder er det utformet et rettslig informasjonssystem. Det er laget en prototype av et rettslig informasjonssystem utformet med bakgrunn i relasjonsdatabaseteori. Et av alternativene til å utforme et rettslig informasjonssystem ved hjelp av en relasjonsdatabase var å benytte matriser. Bruk av matriser ville vært tidsbesparende da utforming av en relasjonsdatabase er svært ressurskrevende. Valget falt allikevel på en relasjonsdatabase, da behovet for å lage relasjoner i det rettslige informasjonssystemet veide opp for ressursbruken. Programvaren som benyttes til utformingen er Microsoft Access. Denne programvaren ble valgt fordi den inkluderer en relasjonsdatabase, verktøy for design av databasen og verktøy for utforming av skjemaer til inn og utdata.

I forbindelse med utviklingen av et rettslig informasjonssystem var det hensiktsmessig med en enkel teknisk kravspesifikasjon for systemets oppbygging. Den tekniske kravspesifikasjonen har ikke hatt som mål å spesifisere det rettslige innholdet, men systemets tekniske oppbygging. Selv om det er utformet en teknisk kravspesifikasjon er behovene allikevel i stor grad synliggjort gjennom den rettslige kravspesifikasjonen. Derfor er den tekniske kravspesifikasjonene for det rettslige informasjonssystemet tatt inn som en del av den rettslige kravspesifikasjonen for innsamling av

rettslige kilder.³³ Utviklingen av systemet har skjedd parallelt med utformingen av de rettslige kravspesifikasjonene. På bakgrunn av at systemutviklingen har vært såpass begrenset har det ikke vært nødvendig å forankre dette arbeidet i en systemutviklingsmetode, men arbeidet med utviklingen av det rettslige informasjonssystemet kan minne noe om en iterativ spiralmetode.³⁴

Bruk av rettslig informasjonssystem til spesifiseringsfasen

I utgangspunktet ble det rettslige informasjonssystemet designet som et rettslig informasjonssystem til bruk i fasen for innsamling av rettslige kilder. Etter forsøk på å operasjonalisere analyseteknikkene i fasen for spesifisering viste det seg nødvendig å videreutvikle det rettslige informasjonssystemet, slik at dette også kunne benyttes som verktøy i operasjonaliseringen av analyseteknikken i fasen for spesifisering. Før systemet kunne benyttes til spesifiseringsfasen var det nødvendig å kartlegge hvilke tilleggfunksjoner som måtte implementeres for å understøtte operasjonaliseringen av analyseteknikkene i spesifiseringsfasen. En viktig funksjon som ble implementert i systemet var muligheten til å sortere bestemmelser på bakgrunn av regeltyper og partskategorier³⁵. Et alternativ til å videreutvikle det rettslige informasjonssystemet til spesifiseringsfasen, hadde for eksempel vært å presentere det formaliserte regelverket i et semantisk språk med ontologisk oppbygging slik nevnt i 3.4 (s. 18). Videreutvikling av informasjonssystemet ble valgt til fordel for dette, fordi en relasjonsdatabase virket bedre egnet til analyseteknikkene som operasjonaliseres i dette kapittelet.

En fordel ved å videreutvikle det rettslige informasjonssystemet til bruk i spesifiseringsfasen er at det blir enklere å vedlikeholde det rettslige innholdet. Ved endringer i rettskildematerialet, for eksempel lovendringer eller endringer i praksis, vil være enkelt å identifisere hvilke rettslige bestemmelser og opplysninger dette påvirker, fordi det er direkte koblinger mellom de rettslige elementene. Når beslutningsstøttesystemet utvikles vil det være mulig å koble dette mot det rettslige informasjonssystemet. Dette gjør det også mulig å spore hvilke rettslige bestemmelser som ligger til grunn for vedtak som treffes ved hjelp av beslutningsstøttesystemet, noe som styrker systemets transparens.

Prototyping

Det rettslige informasjonssystemet er utviklet som en prototyp og har derfor ikke alle nødvendige funksjoner. Det er ikke utviklet eget brukergrensesnitt da prototypingen er blitt gjort direkte ved hjelp av verktøy for den aktuelle relasjonsdatabasen. Ved en realisering av det rettslige informasjonssystemet vil det være nødvendig å utvikle en applikasjon med et brukergrensesnitt som er mellomledd mellom brukere og databasen. Ved en realisering vil det også være nødvendig å knytte

³³ Se vedlegg 2 punkt 2.3 (s. 79)

³⁴ For mer om systemutviklingsmetoder, se for eksempel Skagestein 2005.

³⁵ Sortering av bestemmelser på grunnlag av regelkategorier og partskategorier blir forklart i 5.3.1 (s. 53)

relasjoner mellom rettslige elementer og lovtekstene på et setningsnivå. Dette er ikke gjennomført i prototypen på bakgrunn av dette er svært ressurskrevende. Dette er også en del av begrunnelsen for den rettslige avgrensningen.

5.2 Innsamling av rettslige kilder

Innsamlingen av rettslige kilder innebærer en kartlegging av alle mulige typer av rettslige kilder som kan være relevante, og hvilke rettskildeleverandører som kan levere de relevante rettslige kildene. Etter kartleggingen må det velges ut hvilke rettslige kilder som skal legges til grunn og hvem rettskildeleverandør som skal levere den enkelte rettslige kilde. Under er en overordnet beskrivelse av prosessen for innsamling av rettslige kilder.

Prosessbeskrivelse for innsamling av rettslige kilder



Figur 11 - Prosessbeskrivelse - innsamling av rettslige kilder

5.2.1 Kartlegging av relevante rettskilder

Kartleggingen gjøres bredt og danner grunnlaget for utvelgelsen av rettslige kilder og rettskildeleverandører. Med bakgrunn i den rettslige avgrensningen, for eksempelet for transformering, er det kun lover og forskrifter som legges til grunn for utvalget av rettslige kilder. Den rettslige avgrensningen medfører at en noen av analyseteknikkene som operasjonaliseres påvirkes. Dette fører igjen til at transformeringsprosessen ikke tar utgangspunkt i et fullstendig utvalg av rettslige kilder.

5.2.1.1 Oversikt over mulige rettslige kilder

Den første analyseteknikken er rettet mot å avklare hvilke rettslige kilder som kan være relevante. Dette omfatter alle rettslige kilder som er relevante for behandlingen som skjer ved hjelp av beslutningstøttesystemet. Schartum lister opp følgende rettskildetyper som det bør gjøres en relevansvurdering av:

Rettslige kilder
Lover
Stortingets plenumsvedtak
Forskrifter
Kommunale vedtak
Avtaler / Kontrakter
Traktater, konvensjoner m.v.
For- og etterarbeider til lover m.v.
Interne regler (generelle instruksjoner og retningslinjer)
Vedtaksorganets (presedens) avgjørelser
Avgjørelser i eksterne klageinstanser
Domstolsavgjørelser
Uttalelser fra Sivilombudsmannen
Uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling
Standarder (for eksempel Norsk Standard)
Edb-programmer og dokumentasjon til andre relevante Beslutnings- og beslutningsstøttesystemer
Rettsoppfatninger i juridisk litteratur

Figur 12 - Oversikt over relevante rettskildetyper

De opplistede rettskildetyperne er ikke listet i opp noen form for prioritert rekkefølge.³⁶ Listen som bygger på Schartums oversikt er av en mer omfattende, enn det som er normalt innenfor beskrivelser av juridisk metode. Oversikten forstås slik at den ikke er ment utømmende, og det bør derfor også vurderes om det er andre relevante rettskilde typer.

Kartleggingen er operasjonalisert ved at det er laget en liste over relevante rettslige kilder, som igjen er sortert etter rettskildetype. Alle rettslige kilder som potensielt er relevante listes opp.³⁷

³⁶ Schartum (2005) s. 41

³⁷ Se vedlegg 2 punkt 2.1.1 (s.77)

5.2.1.2 Oversikt over informasjonssystemer og rettskildeleverandører

Det er nødvendig tidlig i prosessen å avklare hvilke rettskildeleverandører som skal benyttes. Ofte vil det være flere aktuelle rettskildeleverandører som kan levere forskjellige rettslige kilder. Eksempler på noen rettskildeleverandører er Lovdata³⁸, Rettsdata³⁹, interne enheter for regelverk og andre eksterne og interne rettskildeleverandører. En slik oversikt kan enkelt presenteres i en matrise med kolonnene: rettskildekategori, rettskildeleverandør og kontaktperson. Det har ikke vært noen kontakt med rettskildeleverandører og det er heller derfor ikke tatt med noen kontaktinformasjon.⁴⁰

5.2.1.3 Rettskildenes kvalitet

Kvalitetsvurderinger av de rettslige kildene innebærer å vurdere hvordan rettskildeleverandøren velger ut de rettslige kildene, deres rutiner for å oppdage feil, og i hvilken grad rettskildeleverandøren oppdaterer de rettslige kildene.⁴¹ Vurdering av hvordan utvelgelsen av rettslige kilder skjer hos rettskildeleverandøren er spesielt relevant for interne rettslige kilder. For eksempel er det sannsynlig at enkelte praksisnotater er utformet på bakgrunn av et subjektivt utvalg av rettslige kilder.⁴²

Vurderinger knyttet til hvilke rutiner rettskildeleverandøren har for å oppdage feil og oppdatering er erfaringsmessig ikke enkelt å få tak i. Slik informasjon burde være publisert på rettskildeleverandørenes nettsted, noe hverken Lovdata eller Rettsdata har publisert (begge reserverer seg mot ansvar ved eventuelle feil i innholdet på sine nettsider). Hvis en ønsker innsyn i dokumentasjon på interne rutiner vil en derfor være nødt til å kontakte rettskildeleverandøren og be om å få innsyn. Et problem som kan oppstå er at rettskildeleverandøren ikke ønsker å gi ut den dokumentasjon som er nødvendig. Dette kan for eksempel skyldes at rettskildeleverandøren ser på dokumentasjonen som intern og ønsker derfor ikke å la eksterne få tilgang til denne.

I tillegg til de tre kvalitetskriteriene Schartum legger opp til kan det være hensiktsmessig å vurdere om den rettslige kilden er i maskinlesbar form eller ikke. Bakgrunnen for dette kvalitetskriteriet er i hovedsak en synliggjøring, noe som er nyttig hvis den rettslige kilden ikke er mulig å gjøre tilgjengelig i maskinlesbar form. Om nødvendige rettslige kilder ikke er tilgjengelige maskinlesbare, bør det tilstrebes å gjøre de maskinlesbare. Et annet moment som også kan påvirke utvelgelsen er kostnadene ved bruk av de forskjellige rettskildeleverandørene. Noe som også betyr at regler om offentlig anskaffelser vil kunne påvirke valget.

³⁸ Lovdata er privat stiftelse som ble opprettet i 1981 og har som formål å etablere og drive systemer for rettslig informasjon. Lovdatas nettsted inneholder de primære rettskildene som regulerer borgeres rettigheter og plikter. (<http://www.lovdata.no>)

³⁹ Rettsdata er en avdeling i Gyldendal Norsk Forlag, og har som mål å tilby markedets beste og mest brukervennlige produkter, som skal danne grunnlaget for effektive juridiske vurderinger og kvalitetssikrede beslutninger.

⁴⁰ Se vedlegg 2 punkt 2.2.1 (s.78)

⁴¹ Schartum (2005) s. 43

⁴² Schartum (2005) s. 43

For å illustrere de vurderingene som er gjort er rettskildeleverandørene representert i en matrise i den rettslige kravspesifikasjonen for innsamling av rettslige kilder.⁴³ Der er de forskjellige rettskildeleverandørene vurdert systematisk opp mot kvalitetsvilkårene hver for seg. For enkelt å differensiere mellom rettskildeleverandørene det benyttet en tre delt skala: dårlig, middels og bra. Bakgrunnen for valget av en smal skala var i dette tilfellet av selve kvalitetsvurderingen ble noe begrenset i mangel på informasjon fra rettskildeleverandørene.

5.2.1.4 Valg av hvilke rettslige informasjonssystemer som skal benyttes

Utvelgelsen av rettskildeleverandører bygger på kvalitetsvurderingene. Ofte vil dette innebære å velge ut hvilke rettskildeleverandører som er nødvendig for å supplere Lovdata sine samlinger⁴⁴. Utover kvalitetsvurderingene er det hensiktsmessig å velge de samlingene som rettskildeprodusentene selv vedlikeholder. Dette gjelder spesielt i utvelgelsen av rettskildeleverandører som leverer interne rettslige bestemmelser.⁴⁵ Ved bruk av flere rettslige informasjonssystemer er det hensiktsmessig å beskrive forholdet mellom de forskjellige rettskildeleverandørenes rettslige informasjonssystemer.

Valget av rettskildeleverandør i den rettslige kravspesifikasjonen for innsamling av rettslige kilder bygger på kvalitetsvurderingene. Valget endte med Lovdata fordi de hadde alle de rettslige kildene som var nødvendige tilgjengelig⁴⁶. Hvis det hadde vært aktuelt med andre rettskildetyper enn lover og forskrifter, ville det vært behov for å vurdere flere rettskildeleverandører. Siden det kun er valgt ut en rettskildeleverandør har det heller ikke vært nødvendig å beskrive forhold mellom flere forskjellige de rettslige informasjonssystemene.

5.2.1.5 Valg av hvorledes de utvalgte informasjonssystemene skal brukes

I den rettslige kravspesifikasjonen skal det fremkomme hvordan de rettslige kildene skal innhentes. I tilfeller hvor det er behov for omfattende utvalg av rettslige kilder, vil det være hensiktsmessig med en maskinell overføring av de rettslige kildene. Ved maskinell overføring fra de rettslige informasjonssystemene vil det være nødvendig å avklare hvordan denne overføringen skal skje, hvor ofte, hvem som skal være ansvarlig og hvilke formater som skal benyttes.⁴⁷

Siden det rettslige informasjonssystemet karakteriseres som en prototyp og de rettslige kildene er begrenset til lov og forskrift, har det vært mest hensiktsmessig å importere de rettslige kildene

⁴³ Se vedlegg 2 punkt 2.1.3 (s.78)

⁴⁴ Schartum (2005) s. 42

⁴⁵ Schartum (2005) s. 44

⁴⁶ Se vedlegg 2 punkt 2.2.1 (s. 78)

⁴⁷ Schartum (2005) s. 45

manuelt.⁴⁸ Ved en realisering av et rettslig informasjonssystem, hvor omfanget av rettslige kilder er mer omfattende, ville en maskinell import av rettslige kilder vært mer aktuell.

5.2.2 Utvalg og innsamling av rettslige kilder

Etter at kartleggingen av rettskildeleverandører og rettslige kilder må det relevante rettskildematerialet velges ut.⁴⁹ Utvelgelsen gjøres på bakgrunn av utvalgskriterier som utformes. Etter dette organiseres de rettslige kildene i det rettslige informasjonssystemet.

5.2.2.1 Utvalgskriterier

For at transformeringen skal være håndterbar er det nødvendig å begrense hvilke rettslige kilder som skal benyttes. En tilnærming til å avgrense de rettslige kildene er å utforme utvalgskriterier. Utforming av utvalgskriterier innebærer å lage et sett regler for hvilke rettslige kilder som skal utgjøre systemets rettslige innhold. En fordel ved bruk av utvalgskriterier er at de gir en god indikasjon på hvilke rettslige bestemmelser som ligger til grunn for systemet, uten at det er nødvendig å se på systemets rettslige innhold. Utvalgskriterier bidrar også til en sikring av kontinuitet i utvalget rettskilder.⁵⁰ Hvor spesifikke de forskjellige utvalgskriteriene bør være, må det gjøres det en individuell vurdering av. Et eksempel på et enkelt utvalgskriterium kan være at en bestemt lov skal benyttes som rettslig kilde. Et annet utvalgskriterium, som er mer spesifikt, er at forskriftbestemmelser hjemlet i en bestemt lovparagraf skal benyttes. For hver rettskildekategori må det uformes separate utvalgskriterier. Målet med bruken av utvalgskriteriene er et begrenset utvalg av rettslige kilder.

Ved utforming av utvalgskriterier til den rettslige kravspesifikasjonen for innsamling av rettslige kilder var det mest hensiktsmessig med enkle utvalgskriterier. Det er utformet separate utvalgskriterier for lov og forskrift.⁵¹ Omfanget av utvalgskriterier ble i stor grad påvirket av den rettslige avgrensingen.

5.2.2.2 Utvalg, organisering og tilrettelegging av rettskildene

Etter utforming av utvalgskriteriene ble disse benyttet på de rettslige kildene, som er tidligere kartlagt. De rettslige kildene som ble valgt ut, på bakgrunn av utvalgskriteriene, ble samlet i det rettslige informasjonssystemet. Som nevnt tidligere er det rettslige informasjonssystemet en prototyp og har ikke en egen funksjonalitet for import av rettslige kilder, og dermed ble de rettslige kildene manuelt kopiert fra Lovdata sine nettsider. Etter at de rettslige kildene ble importert inn i det rettslige informasjonssystemet ble det etablert strukturer mellom de relevante rettskildene.⁵² Formålet med struktureringen er at det skal være enklere å finne sammenheng mellom de forskjellige rettslige

⁴⁸ Se vedlegg 2 punkt 2.2.2 (s.78)

⁴⁹ Schartum (2005) s. 45

⁵⁰ Schartum (2005) s. 46

⁵¹ Se vedlegg 2 punkt 2.4.1 (s.80)

⁵² Schartum (2005) s. 47

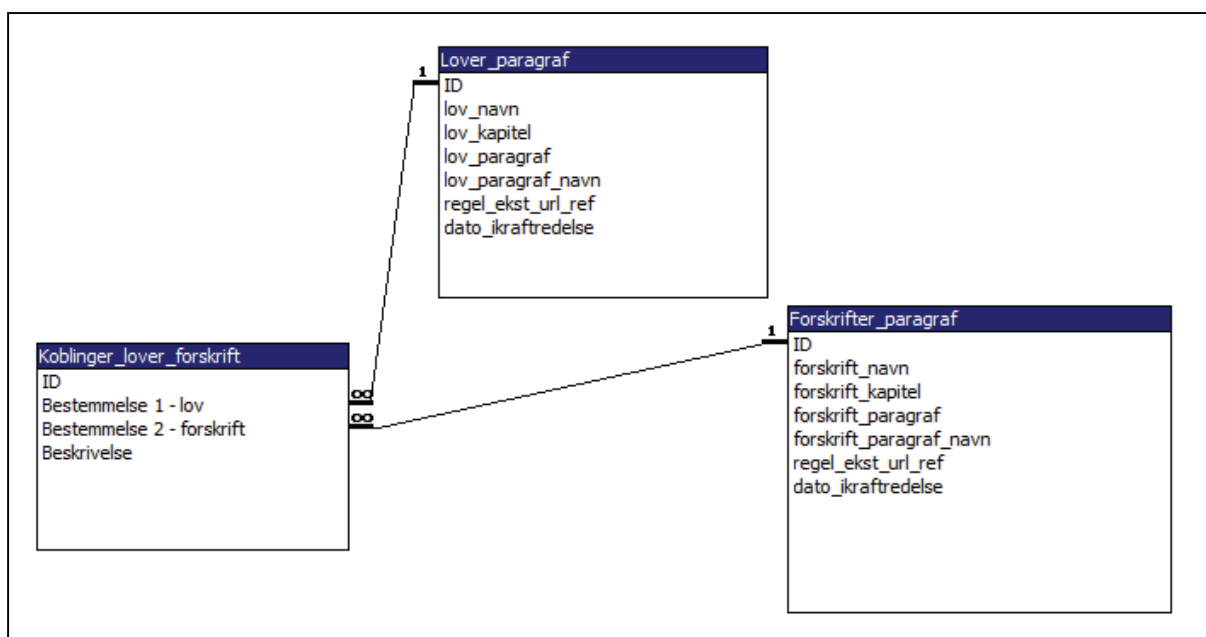
kildene og definere relevante legaldefinisjoner. Strukturering av rettskilder kan gjøres ved å sortere etter beslutningsprosess, sortere etter hierarkisk struktur, sortere etter kronologi, kartlegge legaldefinisjoner, opprette henvisninger internt i dokumentene og opprette henvisning til andre rettskilder.⁵³ Når de rettslige kildene importeres fra rettskildeleverandørene kan det også være hensiktsmessig å ta med struktureringen som allerede foreligger hos rettskildeleverandøren. For eksempel har lovdata henvisninger mellom forskjellige lover og forskrifter.

I sammenheng med operasjonaliseringen er det kun strukturering av kronologi, legaldefinisjoner og henvisninger til andre rettskilder som er realisert i prototypen av det rettslige informasjonssystemet. Rettskildeleverandørens struktur er ikke importert. For å strukturere de rettslige kildene i det rettslige informasjonssystemet er det primært benyttet relasjoner. Ved å bruke relasjoner kan flere forskjellige elementer knyttes sammen og det rettslige informasjonssystemet har mange slike relasjoner. For å holde orden på hvor de forskjellige forskriftsbestemmelsene er hjemlet er det laget en relasjon mellom forskriftsbestemmelser og lovbestemmelser. Under er en matrise med resultatet av en spørring fra det rettslige informasjonssystemet, som viser alle forskriftsbestemmelser og hvilke lovbestemmelser de er hjemlet i. En ”spørring” er en funksjon som gjør det mulig å hente ut spesifikk informasjon fra en database. Den spesifikke informasjonen som hentes ut kan struktureres på bakgrunn av relasjonene i databasen. I Figur 13 er det et utsnitt av et resultat av en spørring som viser hvilke lover de forskjellige forskriftene er hjemlet i. Figur 14 viser hvordan denne relasjonen er utformet i databasen.

⁵³ Schartum (2005) s. 47 - 48

Forskrifter hjemmelsoversikt			
forskrift_navn	forskrift_paragraf	lov_navn	lov_paragraf
Utlendingsforskriften	9-1	Utlendingsloven	40a
Utlendingsforskriften	9-2	Utlendingsloven	41
Utlendingsforskriften	9-1a	Utlendingsloven	40a
Utlendingsforskriften	10-1	Utlendingsloven	56
Utlendingsforskriften	10-2	Utlendingsloven	56
Utlendingsforskriften	10-5	Utlendingsloven	56
Utlendingsforskriften	10-8	Utlendingsloven	58
Utlendingsforskriften	10-8	Utlendingsloven	58
Utlendingsforskriften	10-9	Utlendingsloven	58
Utlendingsforskriften	10-10	Utlendingsloven	59
Utlendingsforskriften	10-14	Utlendingsloven	60

Figur 13 - Utdrag av en spørring fra det rettslige informasjonssystem som viser hvilke lover de forskjellige forskriftene er hjemlet i.



Figur 14 - Relasjonen mellom lov og forskrift

I Figur 14 er det 3 tabeller og 2 relasjoner. Tabellen "Koblinger_lover_forskrift" holder orden på hvilke lovbestemmelser de forskjellige forskriftsbestemmelsene er hjemlet i. Tilsvarende relasjonsbygging er også mellom legaldefinisjoner og lover i det rettslige informasjonssystemet. Dokumentasjon på hvilke relasjoner som er opprettet finnes i den rettslige kravspesifikasjonen for innsamling av rettslige kilder.⁵⁴

⁵⁴ Se vedlegg 2 punkt 2.4.2 (s.80)

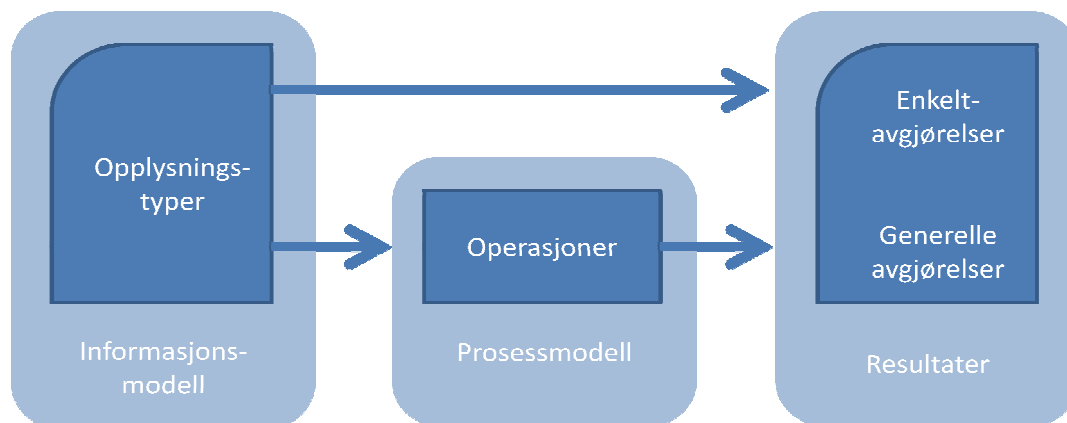
En problemstilling knyttet til denne struktureringen er i hvilken grad den er determinerende for den videre fortolkningen. Hvis den er determinerende vil den antagelig også kunne betraktes som en del av transformeringen. Det virker uklart om Schartum anser struktureringen som, en form for tilrettelegging eller som en del av transformeringen. Dette støttes også ved at Schartum kun legger opp til utformingen av én kravspesifikasjon, tilsvarende den for spesifisering. Å trekke et klart skille mellom hva som er en del av transformeringen og hva som ikke er en del av transformering kan bli diffust. Hvis struktureringen er omfattende vil den potensielt kunne determinere fortolkningene. For eksempel kan struktureringen legge føringer på hvilke forskrifter som skal sees i sammenheng med enkelte loverbestemmelser. I slike tilfeller vil det antagelig være naturlig å anse struktureringen som en del av transformeringen. Dette er også noe av bakgrunnen for hvorfor det er utformet to rettslige kravspesifikasjoner i eksempelet for transformering.

5.2.3 Kvalitetsvurdering av rettskildematerialet

Etter at de rettslige kildene er lagt inn i det rettslige informasjonssystemet og strukturert vil det være nødvendig å gjøre en ny vurdering av utvalgskriteriene. For eksempel kan struktureringen av rettskildene ha medført at enkelte forskriftbestemmelser er kommet med, men ikke lovbestemmelsene som de er hjemlet i. Det vil da være nødvendig å redigere utvalgskriteriene slik at lovbestemmelsen også blir tatt inn i informasjonssystemet. I operasjonaliseringen ble denne kvalitetsvurderingen gjennomført flere ganger gjennom forskjellige forsøk på å utforme den rettslige kravspesifikasjon for innsamling av rettslige kilder.

5.3 Spesifisering

Gjennom spesifiseringsfasen skal de rettslige problemstillingene som er knyttet til kartlegging av beslutningsstøttesystemet rettslige innhold løses⁵⁵. Dette innebærer å finne frem til hvilke enkeltregler som skal legges til grunn for systemet, kartlegge relevante opplysningstyper og kartlegge operasjonene som skal utføres på de relevante opplysningene. Til slutt skal det på nytt suppleres med manglende rettslige bestemmelser som er avdekket gjennom spesifiseringen. Den rettslige kravspesifikasjonen for spesifisering inneholder en informasjonsmodell og en prosessmodell. Figuren under illustrerer forholdet mellom de to modellene.

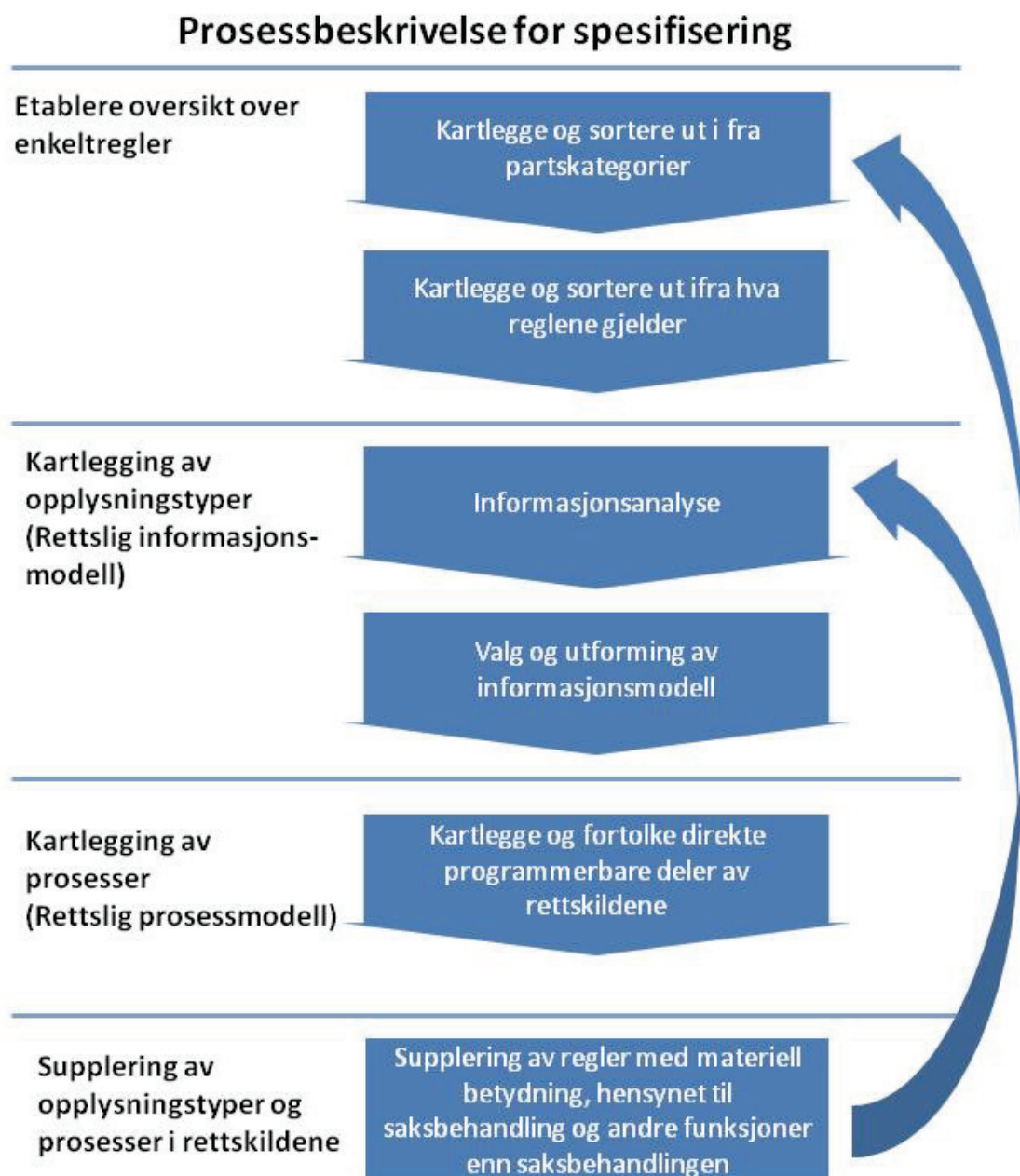


Figur 15 - Fra opplysninger til resultat⁵⁶

Et viktig mål med den rettslige systemspesifikasjonen for spesifisering er at den må være forståelig for både jurister og systemutviklere. Med andre ord kan en si at den rettslige systemspesifikasjonen skal være en skriftlig byggestein i broen mellom jurister og informatikere. Under er prosessbeskrivelsen for spesifiseringsfasen.

⁵⁵ Schartum (2005) s. 50

⁵⁶ Schartum (2005) s. 58



Figur 16 - Prosessbeskrivelse - spesifiseringsfasen

5.3.1 Etablere oversikt over enkeltregler

Etableringen av oversikt over enkeltregler innebærer å finne frem til partskategorier og klassifisere bestemmelsene ut ifra hvilke aktører som er relevante for de forskjellige rettslige reglene.

5.3.1.1 Kartlegge og sortere bestemmelsene ut ifra partskategorier

Utformingen av partskategorier gjøres gjennom å finne frem til hvilke parter som pekes ut av regelverket.⁵⁷ Når det er funnet frem til hvilke parter regelverket peker ut, sorteres bestemmelsene

⁵⁷ Schartum (2005) s. 59

etter hvilken partskategori de tilhører. Felles bestemmelser som gjelder alle parter er hensiktsmessig å samle i en felles partskategori.

Tilnærmingen til partskategorier som benyttes i eksempelet for transformering er utformet slik dem beskrives av Schartum. Et alternativ er å bruke flere nivåer av partskategorier.⁵⁸ I utformingen av den rettslige informasjonsmodellen viste det seg etter litt eksperimentering at et nivå av partskategorier var mest hensiktsmessig. En observasjon fra eksperimenteringen var at når antallet bestemmelser øker blir flere nivåer av partskategorier uoversiktlig.

I forbindelse med familieinnvandring hadde det for eksempel vært mulig å dele partskategorien ektefelle inn i to nye partskategorier. Under er eksempler på bruken av et nivå av partskategorier (Figur 17) og 2 nivåer av partskategorier (Figur 18):

Partskategori	Bestemmelse	
Ektefelle	Utlendingsloven	40
	Utlendingsloven	40a

Figur 17 - Eksempel på 1 nivå av partskategorier

Partskategori (nivå 1)	Partskategori (nivå 2)	Bestemmelse	
Ektefelle	Referanseperson er norsk statsborger, nordisk statsborger eller utlending med permanent oppholdstillatelse	Utlendingsloven	40
		Utlendingsloven	40a
	Referanseperson som er utlending med midlertidig oppholdstillatelse	Utlendingsloven	40

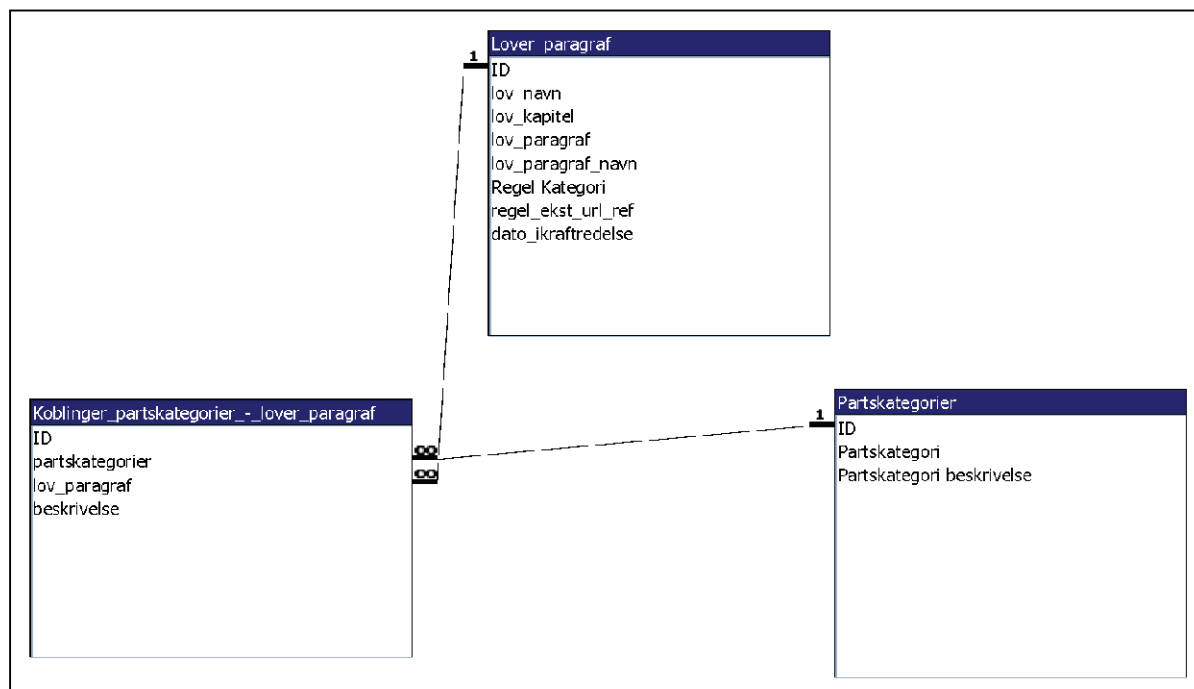
Figur 18 - Eksempel på 2 nivåer av partskategorier

Utvalget av relevante partskategorier i regelverket er listet opp i den rettslige kravspesifikasjonen for spesifisering.⁵⁹ For å holde orden på hvilke bestemmelser som tilhører partskategoriene var løsningen å legge partskategoriene inn i informasjonssystemet og opprette relasjoner mellom partskategoriene og lovbestemmelsene. I Figur 19 er en oversikt over hvordan partskategoriene er knyttet til lover

⁵⁸ Helberg og Skagemo benytter i sin masteroppgave flere nivåer av partskategorier (s. 97). Dette valget begrunner de ut i fra behovet for et strengere skille mellom reglene tilhørende de forskjellige partskategoriene.

⁵⁹ Vedlegg 3 punkt 2.1 (s. 83)

paragraf. Denne relasjonen er bygd opp tilsvarende den som er mellom lov og forskrift i det rettslige informasjonssystemet.⁶⁰



Figur 19 - Relasjonen mellom lovparagraf og partskategori.

Gjennom en spørring i informasjonssystemet har det vært mulig å hente ut en rapport, som gir oversikt over hvilke rettslige bestemmelser som tilhører hver enkelt partskategori. Denne tilnærmingen gjør det mulig å knytte andre rettslige elementer i informasjonssystemet mot partskategoriene også.

Et alternativ til å benytte det rettslige informasjonssystemet, hadde vært å sortere bestemmelsene etter partskategorier i matriser. Matrisene kan fremstilles ved hjelp av teksteditor, regneark, eller tegninger. De første forsøkene på å sortere bestemmelsene etter partskategorier ble utført ved hjelp av matriser i et regneark. Utformingen av matrise i regneark visste seg lite fleksibelt og veldig krevende å oppdatere ved når det ble behov for endringer underveis. Dette problemet ble større etter hvert som antallet partskategorier og lovbestemmelser økte. Dette er også bakgrunnen for at det rettslige informasjonssystemet ble videreutviklet til bruk for å sortere lovbestemmelser etter partskategorier.

Bruken av partskategorier avslørte også mangler i det rettslige informasjonssystemet. Det rettslige informasjonssystemet er designet slik at det kun er mulig å lage relasjoner til bestemmelsenens paragraf eller ledd. I det rettslige informasjonssystemet er relasjonen mellom partskategorier og lovbestemmelser på et paragrafnivå. Det oppstår dermed en problemstilling når bestemmelser som

⁶⁰ Se Figur 14 (s. 49)

tilhører en partskategori skal inkludere enkelte vilkår fra andre bestemmelser, som igjen er knyttet til andre partskategorier. En løsning på denne problemstillingen er å designe det rettslige informasjonssystemet slik at det er mulig knytte partskategorier til lovbestemmelsenes setninger. Tilsvarende er det også et behov for å knytte setninger fra en bestemmelse til setninger i andre bestemmelser. Et eksempel på en bestemmelse hvor denne problemstillingen oppstår er utl § 41. Bestemmelsen utl § 41 henviser til at i en vurdering etter denne paragrafen skal bestemmelsene fra utl § 40a også vurderes, men med unntak av utl § 40a tredje ledd. I praksis betyr dette at en vurdering av oppholdstillatelse på grunnlag av samboerskap vurderes tilsvarende ekteskap, men med andre unntak i forhold til felles barn.

§ 40a. Krav til referansepersonen om fire års arbeid eller utdanning i Norge

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter § 40 at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har

- a) asyl, jf. § 28,
- b) oppholdstillatelse etter innreisestillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,
- c) kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,
- d) oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- e) oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40-53, eller
- f) permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tillatelsene nevnt i bokstav a-e, jf. § 62.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når

- a) ekteskapet var inngått eller partene har unnfanget barn før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket, eller
- b) partene har inngått ekteskap eller unnfanget barn i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Tilføyd ved lov 8 mai 2009 nr. 23 (ikr. 1 jan 2010 iflg. res. 4 des 2009 nr. 1442).

§ 41. Oppholdstillatelse for samboere

En søker som har levd i et fast og etablert samboerforhold i minst to år med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd, har rett til oppholdstillatelse når partene akter å fortsette samlivet.

En søker som ikke har levd i et fast og etablert samboerforhold med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd, har rett til oppholdstillatelse dersom partene har barn sammen og akter å fortsette samlivet. Bestemmelsene i § 40 a første, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende, med mindre

- a) barnet ble unnfanget før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket, eller
- b) barnet ble unnfanget mens begge parter har hatt oppholdstillatelse i Norge.

Oppholdstillatelse kan gis til en søker som ikke har levd i et fast og etablert samboerforhold med referansepersonen i minst to år, dersom partene venter barn sammen og akter å fortsette samlivet. Bestemmelsen i annet ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter denne paragrafen at begge parter er over 18 år og at ingen av dem er gift. Selv om en av partene er gift, kan det gis oppholdstillatelse hvis det har vært varige hindringer for å oppfylle dette vilkåret.

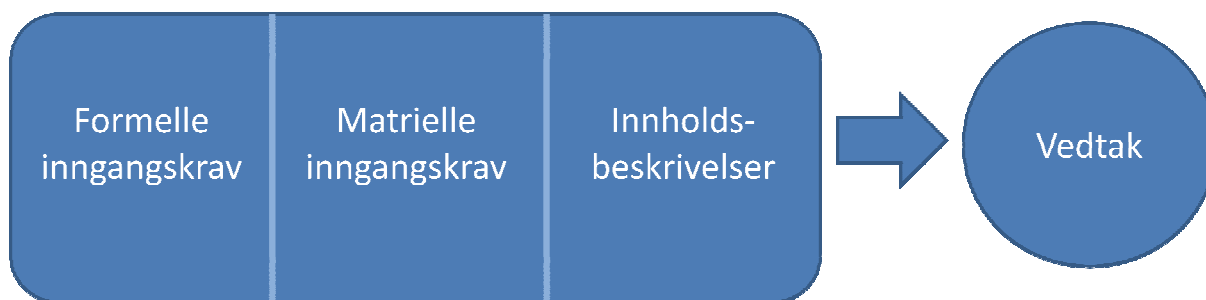
Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Den markerte teksten i de to bestemmelsene over viser hvordan en vurdering etter § 40a i praksis skal vurderes. For å ta høyde for denne problemstilling er det nødvendig å designe det rettslige informasjonssystem slik at partskategorier kan knyttes til bestemmelsene på et setningsnivå.

En full oversikt sorteringen av bestemmelser etter partskategorier kan sees i den rettslige informasjonsmoellen som er en del av den rettslige kravspesifikasjonen for spesifisering. Utforming av informasjonsmoellen omtales i 5.3.2.2.

5.3.1.2 Kartlegging og sortere ut i fra hva bestemmelsene gjelder

Det neste steget, etter sorteringen av partskategorier, er å sortere bestemmelsene etter følgende kategorier: formelle inngangskrav, materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser. Formålet med kategoriseringen er og senere kunne identifisere de opplysningstyper som er nødvendig for at en enkeltavgjørelse skal kunne treffes.



Figur 20 - Formelle inngangskrav, materielle inngangskrav og innholdsbeskrivelser.⁶¹

Formelle inngangskrav

Bestemmelsene som tilhører kategorien formelle inngangskrav, er for eksempel bestemmelser som sier noe om hvordan en søknad skal leveres, hvem som kan levere den, hvilken form og format søknaden må ha, hvordan opplysningene fremmes, tidsfrister, kvalitetskrav, tilgjengelighet og diskresjon.⁶²

Materielle inngangskrav

De materielle inngangskravene er kategorien tilhørende de bestemmelsene som sier noe om de materielle bestemmelsene som må vurderes i en sak. Et eksempel på et materielt inngangskrav er når en utlending søker oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av et ekteskap med en norsk person. I dette tilfellet vil et materielt inngangskrav være at det foreligger et reelt ekteskap med den norske personen jfr. utl § 40 fjerde ledd. Denne vurderingen vil primært måtte baseres på skjønnsmessige vurderinger. Nødvendigheten av en eller flere opplysningstyper vil avhenge av hvilken rettslig bredde og dybde en ønsker at informasjonsmodellen skal ha.⁶³ Et annet eksempel på et materielt inngangskrav er utl § 40 2 som sier at begge parter må være over 18 år. For å ta stilling til dette inngangskravet vil det være nødvendig med to opplysninger, alder til søker og alder til referanseperson.

Innholdsbeskrivelser

Innholdsbeskrivelsene er bestemmende for selve vedtaket i saken. For eksempel de lovbestemmelsene som sier noe om hvor lenge det skal innvilges oppholdstillatelse for en utlending i Norge. I tilfeller der

⁶¹ Schartum (2005) s. 60

⁶² Schartum (2005) s. 68

⁶³ Schartum (2005) s. 70

de rettslige opplysningene ikke representeres med flere forskjellige verdier som for eksempel tall, kan skillet mellom innholdsbeskrivelser og de materielle inngangskravene være utydelig.⁶⁴

Det rettslige systemet er utformet slik at det er mulig å opprette relasjoner mellom kategoriene og de forskjellige bestemmelsene på et paragrafnivå. I sorteringen viste det seg at ingen bestemmelser falt inn under kategorien for formelle inngangskrav. Grunnen til dette er antagelig den rettslige avgrensingen til lov og forskrift og at det er UDI som er gitt kompetanse til å utforme slike bestemmelser nærmere. Dermed er bestemmelsene tilhørende formelle inngangskrav i form av instruksjonsdokumenter og vil dermed være en del av systemets rettslige omgivelser. De fleste bestemmelsene ble plassert i kategorien materielle inngangskrav. Dette skyldes at vurderinger etter utlendingslovgivningen i hovedsak dreier seg om en person skal få en tillatelse eller ikke. Det er kun en bestemmelse som ble plassert i kategorien for innholdsbeskrivelser. Denne bestemmelsen er vurderingen av hvor lenge en søker skal få oppholdstillatelse jfr. utl § 60.

En sortering etter hva reglene gjelder var lite hensiktsmessig siden det kun var én bestemmelse tilhørende kategorien innholdsbeskrivelser, og resterende var tilhørende de materielle inngangskravene. Dette er også bakgrunnen for at informasjonsmodellen ikke er sortert etter kategorier. I stedet er bestemmelsen utl § 60 markert i kursiv, slik at den skiller seg ut.⁶⁵

5.3.2 Kartlegging av opplysningstyper

5.3.2.1 Rettslig informasjonsanalyse

Formålet med den rettslige informasjonsanalysen er å finne frem til og beskrive de rettslige opplysningstypene som skal inngå i saksbehandlingen. For å finne frem de relevante rettslige opplysningstypene benyttes i hovedsak juridisk metode. Formålet med den rettslige informasjonsanalysen er å representere de rettslig relevante opplysningene i en formalisert form. De rettslige opplysningstypene som er nødvendige er skrevet direkte inn i det rettslige informasjonssystemet og er samlet i den rettslige informasjonsmodellen.

5.3.2.2 Rettslig informasjonsmodell

Resultatet av informasjonsanalysen er en rettslig informasjonsmodell. En fullstendig rettslig informasjonsmodell kan beskrives som, en modell som omfatter alle rettslige opplysninger som er nødvendig for å fatte beslutninger innen for et bestemt rettslig domene. En fullstendig informasjonsmodell er svært krevende å lage og vedlikeholde. Derfor er det nødvendig å vurdere noen forskjellige tilnærminger til informasjonsmodellen. Schartum skisserer to forskjellige tilnærminger til utformingen av informasjonsmodellen, ”automatiserings-orientert rettslig informasjonsmodell” og

⁶⁴ Schartum (2005) s. 71

⁶⁵ Se vedlegg 3 punkt 3.1 (s. 83) – Den rettslige informasjonsmodellen.

”problemorientert rettslig informasjonsmodell”. Den automatiseringsorienterte modellen har en rettslig bred tilnærming til de rettslige opplysningene, mens den problemorienterte modellen har rettslig dyp tilnærming til de rettslige opplysningene.⁶⁶

Med begrepet *de rettslige opplysningenes bredde*⁶⁷ menes alle rettslige definisjoner og detaljeringer som er relevante opplysningstyper, for beslutningene som skal fattes innen for det rettslige domenet. Med *de rettslige opplysningenes dybde*⁶⁸ menes den nærmere nødvendige spesifisering av den enkelte opplysningene, som de rettslige kildene gir anvisning på. Under er tre eksempler på rettslige opplysningers bredde og dybde, innenfor det rettslige domenet familieinnvandring. Det bemerkes at selv om eksemplene bygger på et juridisk metodisk arbeid er de forenklet.

Det første eksempelet er de rettslige opplysningene knyttet til bestemmelsen om at begge parter (referansepersonen og søker) må være over 18 år for at en utlending kan søke oppholdstillatelse i Norge jfr. utl § 40. For å ta stilling til denne bestemmelsen er det først nødvendig å ta stilling til hva som menes begrepet ”part”. I en vurdering etter utl § 40 er det to parter. Den første er utlendingen som søker oppholdstillatelse og den andre er referansepersonen. Referansepersonen er definert i utl § 39 som ”personen som søkeren ønsker å bli gjenforent med...”. For å gjøre en vurdering etter dette kravet er det derfor nødvendig å vite søkeren og referansepersonens alder. Opplysningenes dybde vil i dette tilfellet da være alderen til søkeren og alderen til referansepersonen.

Det andre eksempelet er bestemmelsen om kravet til at ekteskapet ikke er proforma jfr. utl § 40. For å ta stilling til om ekteskapet er proforma eller ikke, er det nødvendig med en skjønnsmessig vurdering. Fordi en vurdering knyttet til proforma krever en skjønnsmessig vurdering er den mindre egnet for transformering og vurderingen overlates derfor til en saksbehandler. Dermed er det i dette eksempelet ikke tatt stilling til begrepets dybde. I lov og forskrift er bestemmelsene knyttet til proforma lite detaljert, og det er derfor UDI sin praksis som i stor grad vil være avgjørende for en detaljering av proformabegrepet. For å ta stilling til proformabegrepets dybde vil det være nødvendig med et utvidet rettskildegrunnlag for transformeringen, slik at entydighet i begrepet kan fremtvinges. Dette gir en god illustrasjon på at det i enkelte tilfeller vil være nødvendig med en bred rettskildebruk for å kunne finne et rettslig begreps dybde.

Et tredje eksempel på rettslig dybde er en vurdering etter bestemmelsen utl § 40a, om unntaket fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis ekteskapet ble inngått mens begge parter har hatt

⁶⁶ Schartum (2005) s. 63

⁶⁷ Schartum benytter begrepet ekstensiv for bredden

⁶⁸ Schartum benytter begrepet intensiv for dybden

oppholdstillatelse i Norge. I dette tilfellet er det nødvendig med opplysninger om dato for søkerens oppholdstillatelse, referansepersonens oppholdstillatelse og ekteskapsinngåelsen.

Hvilken modell som passer best må vurderes i hvert enkelte tilfelle. En løsning er å kombinere de to modellene.⁶⁹ Behovet for en kombinasjon av modellene kommer også frem i eksempel 2. Under er en figur basert på eksemplene over for å illustrere de rettslige opplysningenes bredde (horisontalt) og dybde (vertikalt).

	Opplysningstypenes rettslig bredde		
Regler	Krav at begge parter er over 18 år (P2)	Krav om at ekteskapet ikke er proforma (V4)	Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis ekteskapet ble inngått mens begge parter har hatt oppholdstillatelse i Norge
Forklaring	Krav etter utl § 40 at partene må være over 18 år. Med parter menes ektefellen og referansepersonen		Unntak fra § 40a. Med parter menes søkeren og referansepersonen.
Opplysningstype (dybde)	Referansepersonens fødselsdato		Dato for søkerens oppholdstillatelse
	Søkerens fødselsdato		Dato for referansepersonens oppholdstillatelse
			Dato for ekteskapsinngåelse

Figur 21 - Rettslige opplysningers rettslige bredde og dybde

Faste og variable verdier

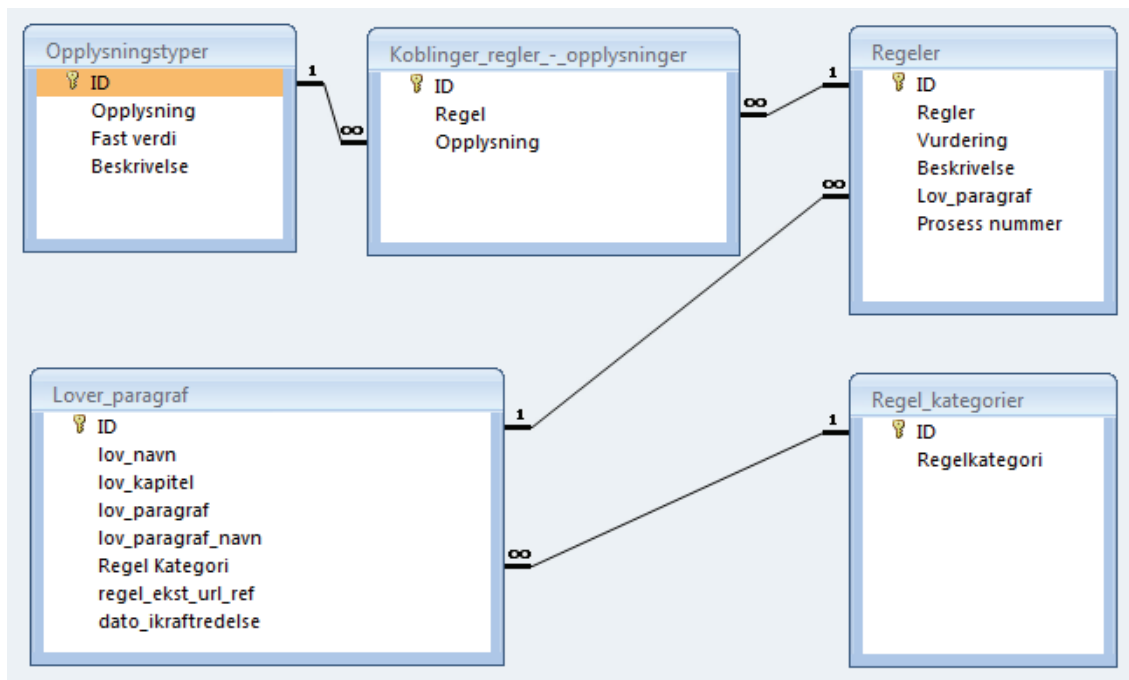
Opplysningstyper har forskjellige verdier og disse kan deles inn i to kategorier, faste og variable. Et eksempel på en opplysningstype med variabel verdi er hvor mye inntekt en person har, mens en opplysningstype med fast verdi er folketrygdens grunnbeløp. Hensiktmessigheten av å skille disse opplysningstypene fra hverandre er fordi en ofte vil ha plikt til å undersøke de variable verdiene. Spesielt vil det være aktuelt å undersøke de variable verdiene om de ikke er hentet direkte fra parten i saken.⁷⁰ For å holde orden på hvilke opplysningstyper som er faste og variable er det rettslige informasjonssystemet tilrettelagt slik at dette kan markeres.

Opplysningstyper knyttet til formelle inngangskrav, materielle inngangskrav og nærmere innholdet av enkeltavgjørelser

⁶⁹ Schartum (2005) s. 64

⁷⁰ Schartum (2005) s. 65

Tilsvarende slik sorteringen av bestemmelsene, sorteres også de rettslige opplysningene etter kategoriene. I forbindelse med operasjonaliseringen av denne analyseteknikken har dette ikke vært nødvendig. Dette skyldes at de rettslige bestemmelsene allerede er sortert etter hvilken kategori de tilhører. Som følge av at de rettslige opplysningstypene igjen er knyttet til bestemmelsene, eksisterer det allerede i det rettslige informasjonssystemet koblinger mellom opplysningstypene og kategori. I Figur 22 illustreres denne relasjonen i informasjonssystemet.



Figur 22 - Relasjoner mellom rettslige opplysningstyper og regel kategorier

For å unngå å opprette flere identiske opplysningstyper er det rettslige informasjonssystemet utformet slik at opplysningstypene kan knyttes til en eller flere regler. For eksempel fremkommer det gjennom den rettslige informasjonsanalysen at det er behov for opplysningstypen: ”referanspersonens alder”. Behovet for denne opplysningstypen er knyttet til både utlendingslovens § 40 og § 41. For å unngå en unødvendig dobbeltoppføring av opplysningstypen, er bestemmelsene knyttet til den samme opplysningstypen.

Operasjonaliseringen av analyseteknikkene resulterer i at den rettslige informasjonsmodellen ”eksisterer i systemet”. En konkret informasjonsmodell kan genereres ved hjelp av en spørring som henter ut ønsket sammensetning av informasjon fra det rettslige informasjonssystemet.⁷¹ For å strukturere informasjonen på en hensiktsmessig måte resulterer denne spørringen i en pivottabell⁷².

⁷¹ Resultatet av spørringen (informasjonsmodellen) se vedlegg 3, punkt 3 (s. 83).

⁷² Pivottabell er en tabell hvor data fra forskjellige tabeller settes sammen i form av en krysstabell.

5.3.3 Rettslig prosessanalyse

Gjennom prosessanalysen er det utformet en prosessmodell som er en del av den rettslige kravspesifikasjonen for spesifisering.⁷³ Enkeltregler som ikke er prosesserbare må vurderes av saksbehandler og omtales derfor som vurderinger. Enkeltreglene som må vurderes blir altså ikke gjenstand for en fullstendig transformering. Enkeltreglene som vurderes er samlet i en egen modell som har fått navnet vurderingsmodellen⁷⁴. Vurderingsmodellen er ikke en del av Schartums analyseteknikker, men er utformet for de det er nødvendig å spesifisere hvilke vurderinger som skal gjøres, med det mål at disse også skal implementeres i saksbehandlingstøttesystemet. Ved et å utvide rettskildegrunnlaget vil også vurderingen som fremkommer av vurderingsmodellen kunne være gjenstand for en ny formalisering og dermed bli prosesserbare. Rettslige regler knyttet til vurderingene i vurderingsmodellen tilhører systemets rettslige omgivelser.

Utgangspunktet for prosessanalysen er den rettslige informasjonsmodellen som er utformet og omtalt i det forrige avsnittet. Målet med prosessmodellen er å kartlegge de enkeltreglene som uttrykker handlinger som skal utføres på opplysningstypene fra informasjonsmodellen.⁷⁵ For å identifisere de enkeltreglene som uttrykker handlinger, analyseres regelverket ved å se etter enkeltregler som inneholder logiske eller aritmetiske operasjoner⁷⁶. De relevante enkeltreglene som ikke uttrykker handlinger slik beskrevet over vil ikke være gjenstand for videre analyse i prosessmodellen. Enkeltregler som uttrykker handlinger, omtales som prosesserbare regler. De rettslige reglene som danner grunnlaget for prosessene i prosessmodellen er en del av systemets rettslige innhold.

I analysearbeidet med utforming av prosessmodellen ble det oppdaget flere mangler ved den rettslige informasjonsmodellen. Det var derfor nødvendig å gå tilbake til utforming av informasjonsmodellen og supplere med nødvendige opplysningstyper (rettslige dybde). I suppleringsarbeidet har bruken av et rettslig informasjonssystem vist seg veldig fordelaktig og tidsbesparende. For eksempel har det i mange tilfeller ikke vært nødvendig å utforme nye opplysningstyper, men kun nødvendig å lage nye relasjoner til allerede eksisterende opplysningstyper.

5.4 Oppsummering og konklusjon

Operasjonaliseringen av Schartum sine analyseteknikker for transformering har resultert i to rettslige kravspesifikasjoner (vedlegg 2 og 3). Målet med utformingen av kravspesifikasjonene har vært at de skal kunne danne et grunnlag for en videre utvikling av et beslutningsstøttesystem. De rettslige spesifikasjonene har blitt utformet og er vedlagt oppgaven, slik sett kan operasjonaliseringen anses

⁷³ Se vedlegg 3 punkt 4 (s. 88).

⁷⁴ Se vedlegg 3 punkt 3.2 (s. 86).

⁷⁵ Schartum (2005) s.73.

⁷⁶ Schartum nevner i denne sammenheng også elementer som kan gi anvisning på bruk av maskinlesbare kilder for innhenting av opplysningstyper (2005) s.74.

som vellykket. I prosessen med å utforme kravspesifikasjonene oppsto det en del utfordringer som har medført at spesifikasjonene ikke representerer et fullstendig rettskildegrunnlag. Dette skyldes i stor grad at det i forbindelse med transformeringen i dette kapittelet var nødvendig med en rettslig avgrensning. Avgrensningen ble gjort med bakgrunn i at det ikke var praktisk gjennomførbart med en fullstendig transformering av alle rettslige kilder, innenfor rammene av oppgaven. Dermed kan det konkluderes med at transformeringen i seg selv ikke var helt vellykket, noe som aldri var et mål heller.

Operasjonaliseringen av analyseteknikkene fremtvang et behov for en utforming av et rettslig informasjonssystem. Det rettslige informasjonssystemet viste seg godt egnet til å strukturere de rettslige kildene. Systemet ble videreutviklet slik at det kunne benyttes videre i operasjonaliseringen av alle analyseteknikkene.

Det er av interesse at avgrensningen av rettslige kilder i eksempelet har likheter med UDI sitt utvalg av rettslige kilder. UDI benytter i hovedsak lov og forskrifter som rettskildegrunnlag i sin transformeringsprosess. Andre relevante rettslige kilder er dermed kun en del av saksbehandlingens rettslige omgivelser. Hvorfor UDI ikke benytter et utvidet rettskildebruk skyldes antagelig at deres metode for transformering ikke er særlig egnet til dette.

6 Oppsummering og avslutning

Oppgaven har dreid seg om å synliggjøre forskjellige problemstillinger knyttet til transformering. For å synliggjøre problemstillingene er det gitt en gjennomgang av hva transformering innebærer, en studie hos UDI av deres metode for transformering og en operasjonalisering av et sett analyseteknikker som kan benyttes til transformering. I dette siste kapittelet samles trådene og de tre forskningsspørsmålene besvares.

Det første forskningsspørsmålet er *hvorfor rettslige regler må transformeres og hva det innebærer?*

Transformering er nødvendig fordi en datamaskin ikke kan forstå informasjon som ikke er formalisert. Dermed er det nødvendig å formalisere rettslige regler for at de skal kunne anvendes i beslutning- og beslutningstøttesystemer. Juridiske metode er ikke tilstrekkelig for å formalisere et regelverk, og det er derfor nødvendig å supplere med andre teknikker. Noen av problemstillingene som oppstår ved transformering er at entydighet i regelverket fremtvinges, med det resultatet at nyanser i regelverket blir borte. Regleverk som krever stor grad av skjønnsmessig fortolkning vil i større grad være preget av at nyanser forsvinner i transformeringen. Et resultat av transformeringen er at motsetninger i regelverket må tas stilling til under systemutviklingen, og ikke bare i den konkrete enkeltsaksbehandlingen.

Det andre forskningsspørsmålet som skal besvares er *hvordan forvaltningen i praksis gjennomfører sin transformering?* For å besvare dette spørsmålet har det vært gjennomført en studie hos UDI av deres metode for transformering. UDI benytter et juridisk kodeverk i sin transformeringsprosess. Ved å knytte forskjellige koder sammen formaliserer UDI deler av de rettslige kildene. I formaliseringen benyttes kun de rettslige kildene lov og forskrift. De andre relevante rettslige kildene for UDI benyttes direkte i saksbehandlingen og er dermed kun en del av transformeringens rettslige omgivelser. Et resultat av avgrensningen av de rettslige kildene og bruken av et juridisk kodeverk, er at mye av effektiviseringsgevinsten som er mulig å oppnå med deres saksbehandlingstøttesystem ikke realiseres. En medvirkende årsak til avgrensningen i rettslige kilder kan være at regelverket krever mye skjønnsmessig fortolkning, samtidig som utlendingsretten stadig er i endring avhengig av det politiske klimaet. Noe som kan sette begrensninger i viljen til å fremtvinge entydighet i regelverket. Ved å fremtvinge entydighet i regelverket, gjennom en mer detaljert formalisering av regelverket, vil saksbehandling til UDI bli mer forutsigbar og i mindre grad påvirket.

Det tredje og siste forskningsspørsmålet som skal besvares er *om forvaltningen kan ha fordeler av å benytte andre metoder for transformering?* For å besvare dette spørsmålet er et sett med analyseteknikker for transformering, utformet av Dag W. Schartum operasjonalisert. Bestemmelsene som har vært gjenstand for transformeringen, er innenfor det samme rettslige domenet som studiene

hos UDI. Schartum sine analyseteknikker for transformering virker bedre egnet til transformering enn den metoden UDI benytter. En ulempe med Schartum sine analyseteknikker er at de er veldig resurskrevende å benytte, og at det er nødvendig å utforme et rettslig informasjonssystem som kan benyttes til analysene. Analyseteknikkene er heller ikke tilpasset for behovene for å samle inn statistikk. Et eksempel er UDI sin praksis hvor de skiller mellom ekteskap og partnerskap. I UDI sin transformering er det tatt høyde for at det må skilles mellom ekteskap og partnerskap. I transformeringseksempellet basert på Schartums analyseteknikker blir det ikke distingvert mellom ekteskap og partnerskap. Dette skyldes ikke en feil, men at analyseteknikkene ikke er utformet med tanke på at behovet for statistikk kan påvirke transformeringen.

Mine avsluttende kommentarer for oppgaven er at transformering i forvaltningen fremdeles har stort potensial for utbedring. Mangelen av en felles etablert metode for transformering medfører at forvaltningsorganene har hver sin egen metode for transformering, som de også er alene om å ha kompetanse på. Selv om forvaltningen i større grad tar i bruk regelmotorer som flytter juristene nærmere systemene, løser ikke dette de metodiske problemene med transformering. Det er derfor nødvendig med videre forskning innenfor dette området, samtidig som forvaltningen må ha en vilje til å gi slipp på sine gamle metoder og forsøke å finne nye og bedre metoder for transformering i felleskap. Hovedtrekkene ved Schartum sine analyseteknikker kan være et godt utgangspunkt for en felles metode for transformering.

Litteraturliste

Litteratur

- Andresen, Herbjørn: "Systemintegrasjon i e-forvaltningen og følgene for dokumentasjon av systemenes rettslige innhold" I : *Elektronisk forvaltning på norsk: statlig og kommunal bruk av IKT*. Jansen og Schartum (red.). Bergen : Fagbokforlaget (2008).
- Boe, Erik (1993): *Innføring i Juss. Bind 2, statsrett og forvaltningsrett*. Oslo : Tano.
- Fleischer, Carl August: "Rettskildelære" I: *Veien mot rettstudiet*, Boe, Erik (red.). Oslo : Tano Aschehaug (1996).
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen : Fagbokforlaget.
- Hegle, Marit (2007): *Regelbaserte ekspertsystemer. Veien til smidigere forretningsdrift*. Trondheim : Institutt for datateknikk og informasjonsvitenskap, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Helberg, Kjetil og Steinar Skagemo (2007): *Semantisk Minside. Semantisk web og rettighetsinformasjon*. Oslo : Avdeling for forvaltningsinformatikk, Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand : Høyskoleforlaget.
- Johnsen, Åshild (2010): Semantisk modellering av juridiske regelverk med bruk av SBVR – en brobygger mellom jus og IT. Oslo : Institutt for informatikk, Universitetet i Oslo.
- Schartum, Dag Wiese (1993): *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Schartum, Dag Wiese (1994): "Dirt in the Machinery of Government" I : *International journal of Law and Information Technology*, Vol. 2 No. 3, s. 227-354.
- Schartum, Dag Wiese: "Fra rettsstat til rettsstatsautomat" I : *Digital makt. Informasjons- og Kommunikasjonsteknologiens betydning og muligheter*. Tore Slaatta (red.). Oslo : Gyldendal (2002).
- Schartum, Dag Wiese: "Utvikling av Beslutnings- og beslutningsstøttesystemer - Fra lovtekst til programkode" I : *Forvaltningsinformatisk notatserie*, nr. 1 (2005).

Skagestein, Gerhard (2005): *Systemutvikling – fra kjernene og ut, fra skallet og inn*. Kristiansand : Høyskoleforlaget.

Lover:

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven).

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni 1988 nr. 65 (utlendingsloven).

Lov om ekteskap av 4. juli 1991 nr. 47 (ekteskapsloven)

Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31 (personopplysningsloven).

Lov om norsk statsborgerskap av 10. juni 2005 nr. 51 (statsborgerloven).

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova).

Lov utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35 (utlendingsloven).

Forskrifter:

Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap av 30. juni 2006 nr. 756 (statsborgerforskriften).

Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. oktober 2009 nr. 1286 (utlendingsforskriften).

Traktater:

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 1950 (EMK)

Forordninger:

343/2003/EF - Nordisk passkontrolloverenskomst (Overenskomst mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige om opphevelse av passkontrollen ved de internordiske grenser av 12. juli 1957, men endringer ved overenskomst av 27. juli 1979).
(Dublin II-forordningen).

Forarbeider:

Ot.prp nr. 78 (2006-2007): Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Stortingsmeldinger:

St. mld. 17 (2006-2007) - *Eit informasjonssamfunn for alle*.

Dokumenter fra UDI:

UDI: RS 2005-015V2: DUF Kodehåndbok.

UDI: 2005-07-01: Høringsuttalelse til NOU 2004-20.

UDI: RS 2010-145V1: DUF Kodehåndbok.

Vedlegg 1 til RS 2010-145: DUF Kodehåndbok.

UDI: RS 2010-145V3: Konverteringsoversikt mellom gamle Fremkonkoder og DUF-kodeverk pr. 01.07.00.

UDI: RS 2010-145V4: Juridisk kodespeil: Vedtakshjemler.

UDI: RS 2010-145V5: Juridisk kodespeil: Innvandringsgrunner.

UDI: RS 2010-145V6: Juridisk kodespeil: Tillatelser.

Innføring i juridisk kodeverk (internt arbeidsdokument, ikke datert).

Oppdatering av det juridiske kodeverket på familieinnvandringsområdet (internt arbeidsdokument, ikke datert).

Nettsteder:

Schartum, D. W

<http://www.schartum.no/Forskning.html>, [Lesedato 27.3.2008].

Om UDI www.udiregelverk.no

<http://www.udiregelverk.no/sitecore/content/Home/UDIRegelverk/Main%20menu/Om%20portalen.aspx?mguid={87452769-06E8-4A78-A3E0-4CDBAA60996E}> [Lesedato 24.11.2010].

Om Lovdata www.lovdata.no

<http://www.lovdata.no/info/fakta.html> [Lesedato 8.12.2010].

Om Rettsdata www.reettsdata.no

<http://rettsdata.no/omoss.php> [Lesedato 28.02.2011].

Navrud saken

<http://www.tv2nyhetene.no/innenriks/laila-navrud-faar-bli-i-norge-dette-er-helt-utrolig-3250877.html> [Lesedato 28.02.2011].

OWL Ontoligi

<http://www.w3.org/TR/owl-ref/> [Lesedato 28.02.2011].

Vedlegg 1 - Oversikt over vedtak og vilkårshjemler knyttet til vedtakshjemmel utl 40 1

<i>Kode</i>	<i>Fullt navn</i>
utl 40 1	Utlendingsloven 2008 § 40 første ledd

Koblinger

<i>Tillatelser</i>	<i>Utfall</i>	<i>Innvandringsgrunner</i>
MOTORD MOTORDBEGR		FAMMAKEEekte FAMMAKEPART FAMMAKEEekteforhaan D

Vilkår		
Vilkårshjemmel	Vilkårskode	Vilkårs navn
utl 40a 1	FIREÅRSKRAV	(i) Vilkår om fire års arbeid eller utdanning i Norge er oppfylt av referanse, jf a til f
utl 40a 2	UNNTFIREÅRSKRAV	Unntatt fireårskrav, jf a eller b
utl 40a 3	UNNTFIREÅRSSÆRGR	Unntatt fireårskrav, særlige grunner
utf 9-1 4	UNNTFIREÅRSALDER	Unntatt fireårskrav, referansen har fylt 67 år
utl 40 2	EKTEPARTOVER18	Ektefelle/registrert partner, begge er over 18 år og skal bo sammen
utl 40 4	PROFORMA	Ikke sannsynlighet for proforma.
utl 40 4	PROFORMARETTFAMEMK8	Avslag proforma, krenker ikke retten til famlieliv jf EMK art 8
utl 40 5	MISHGROVTUT	Ikke fare for mishandling eller grov utnyttelse
utl 40 6	ENEKTE	Ikke bigami eller fare for bigamiliknende forhold
utl 51	TVANG	Ikke tvang
utl 51 1	STRIDFORUTREF	Ikke i strid med forutsetningene for referansens tillatelse
utl 51 2	REFSAMTYKKER	Referansen samtykker til tillatelse
utl 59 1	KRAVVANDEL	Ikke grunn til å nekte adgang til riket
utl 61 1	FORNYMOT	Ved fornyelse: Vilkårene for fornyelse er til stede
utf 9-1a	DOKOPPLØST	Det foreligger dokumentasjon på at tidligere ekteskap er oppløst eller unntak i annet ledd

		kommer til anvendelse
utf 10-2 2	IDOPPFYLT	Krav til identitet er oppfylt
utl 56 4	REFINTERVJU	Referansen har vært til intervju eller omfattes av unntakene i utl § 56 fjerde ledd eller utf § 10-5 første ledd
utl 56 4	REFINTERVJUUNNT	Referansen omfattes av unntakene i utf § 10-5 tredje ledd
utf 10-8 1	UNDKRAVOK	Fyller krav til fremtidig inntekt jf første til tredje ledd
utf 10-8 4	UNNTUNDKRAV	Unntak fra krav til fremtidig inntekt jf bokstav a-e
utf 10-10 1	REFIKKESTØNAD	Referansen har ikke mottatt økonomisk eller sosial stønad det siste året
utf 10-10 1 a	REFSTØNADUNNT	Omfattes av unntakene i utf 10-10 første ledd bokstav a eller b
utf 10-9 1	TIDLINNTOK	Fyller krav til tidligere inntekt
utf 10-9 2	UNNTDOKTIDLINNT	Unntak fra krav til tidligere inntekt jf annet ledd
utf 10-9 3	UNNTTIDLINNT	Unntak fra krav til tidligere inntekt jf tredje ledd bokstav a-f
utf 10-11 1	UNNTTIDLINNTSÆR	Unntak fra underholdskravet grunnet særlig sterke menneskelige hensyn
utf 10-1	KANSØKRIK	Søknad kan fremmes fra Norge, jf utf § 10-1 første ledd
utf 10-1 2	KANSØKEFRARIK	Søknad kan fremmes fra Norge, jf utf § 10-1 annet ledd
utf 10-1 4	10STERKRIM	Kan søke fra Norge, sterke rimelighetsgrunner
utf 10-2 6	SØKEANNMÅTE	Søknaden kan fremmes på annen måte
utl 73	ERVERNET	Er vernet mot utsendelse i medhold av utl § 73
utl 49 1	STERKMSKHENSFAM	Foreligger sterke menneskelige hensyn og innvandringsregulerende hensyn taler ikke mot
utl 38	STERKMSKTILKN	Sterke menneskelige hensyn / særlig tilknytning til riket foreligger

Merknader

Bestemmelsen gjelder oppholdstillatelse til ektefelle.

Vedlegg 2 – Rettslig kravspesifikasjon for innsamling av rettslige kilder

Rettslig kravspesifikasjon for innsamling av rettslige kilder

1 Den rettslige kravspesifikasjonens formål

Den rettslige spesifikasjonen for innsamling av rettslige kilder skal danne grunnlaget for den videre systematiseringen og fortolkning av de rettslige reglene. De rettslige fortolkningene er samlet i den rettslige kravspesifikasjonen for spesifisering.

2 Innsamling av rettslige kilder

Innsamlingen og utvelgelsen av de rettslige kildene vil resultere i et rettslig informasjonssystem, i form av en Access database. Det rettslige informasjonssystemet vil danne grunnlaget for den videre utformingen av den rettslige kravspesifikasjonen for spesifisering.

2.1 Kartlegging av relevante rettskilder

2.1.1 Oversikt over mulige rettslige kilder

Potensielt relevante rettslige kilder⁷⁷:

- Lover
 - Utlendingsloven
 - Forvaltningsloven
 - Offentlighetsloven
 - Personopplysningsloven
- Forskrifter
 - Utlendingsforskriften

2.1.2 Oversikt over rettslige informasjonssystemer og rettskildeleverandører

Aktuelle rettskildeleverandører:

Rettskildekategori	Rettskildeleverandør	Kontaktperson
Lover	Lovdata	
Lover	Rettsdata	
Forskrifter	Lovdata	
Forskrifter	Rettsdata	

[Rettskildekategori og rettskildeleverandør](#)

⁷⁷ Rettslig avgrensning til lover og forskrifter beskrevet i oppgaven

2.1.3 Informasjonssystemenes kvalitet

Kvalitetsvurdering av Lovdata

I vurderingen av Lovdata som rettskildeleverandør er det ikke vurdert noen interne retningslinjer eller dokumentasjon. Vurderingene er basert på generelle subjektive inntrykk av Lovdata. Hovedinntrykket er at Lovdata er en solid rettskildeleverandør. De utformer ikke rettslige kilder og på den måten påvirker ikke de rettslige kildene ut ifra politiske motivasjoner. Lovdata sitt formål er å samle inn og strukturere rettslige primærkilder i sin database. Selv om Lovdata ansees som troverdig kan det for eksempel forekomme menneskelige feil når rettslige bestemmelser legges inn og struktureres i systemet. Det generelle inntrykket av Lovdata er at de har gode rutiner for kontroll av de rettslige kildene. Oppdatering hos Lovdata skjer fortløpende.

Kvalitetsvurdering av Rettsdata

Tilsvarende med lovdata er kvalitetsvurderingene knyttet til Rettsdata utført etter subjektive inntrykk. Det generelle inntrykket av Rettsdata er likt det som er av Lovdata. En av forskjellene på Rettsdata og Lovdata er at Lovdata er en stiftelse mens Rettsdata er et AS.

Rettskildeleverandør	Objektivitet	Kontroll av rettskildene	Oppdatering	Maskinlesbar
Lovdata	Bra	Bra	Bra	Ja
Rettsdata	Bra	Bra	Bra	Ja

Vurdering av rettskildeleverandørenes kvalitet

2.2 Valg og bruk av rettslige informasjonssystemer

2.2.1 Valg av hvilke informasjonssystemer som skal benyttes

På bakgrunn av kvalitetsvurderingene er følgende rettsleverandør funnet mest hensiktsmessig og derfor vil bli benyttet:

- Lovdata

2.2.2 Valg av hvorledes de utvalgte informasjonssystemene skal brukes

Lovdata

Overføringsmetode: Manuelt ved bruk av klipp og lim i nettleser.

Overføringsansvarlig: *Navn på ansvarlig person*

Oppdateringssyklus: 1 mnd.

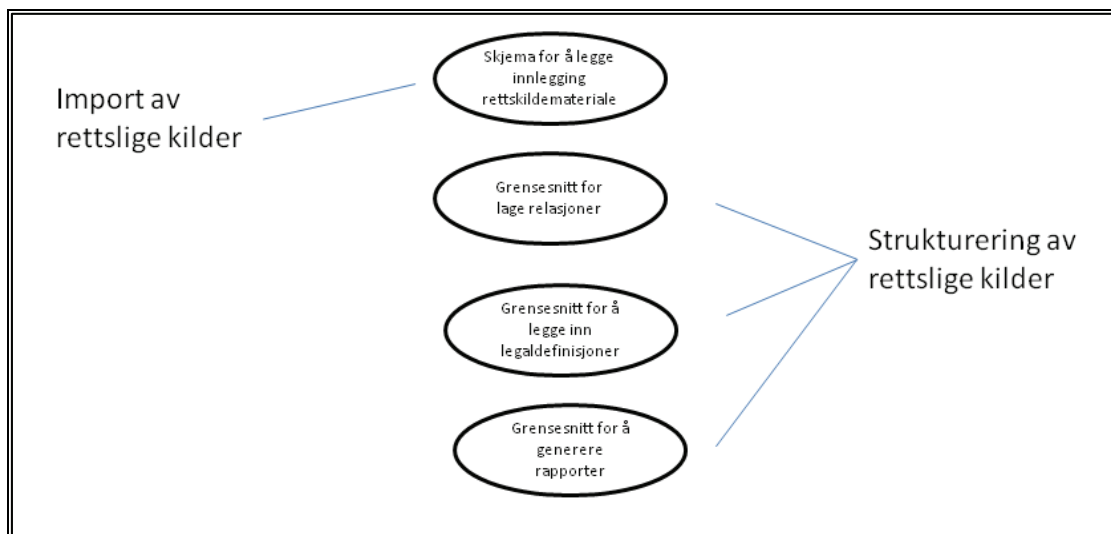
2.3 Spesifisering av rettslig informasjonssystem

2.3.1 Overordnet systembeskrivelse:

Denne overordnede systemspesifikasjonen spesifiserer de krav som er nødvendig for innsamling og strukturering av rettslige kilder.

Funksjonelle krav:

- Systemet skal innholde lover, forskrifter og rettskildeleverandører.
- Det skal være mulig å legge inn og oppdatere lover og forskrifter.
- Det skal være mulig å knytte relasjoner fra forskrifter til en bestemt paragraf i en lov.
- Systemet må ha mulighet for å generere rapporter eller utforming av spørringer etter brukers ønske.
- Det må være mulig å utvide systemet slik at flere typer av elementer kan legges inn og knyttes til eksisterende elementer som for eksempel lover.
- Bruksmønsterdiagram:



Bruksmønsterdiagram

Kvalitetsmessige krav:

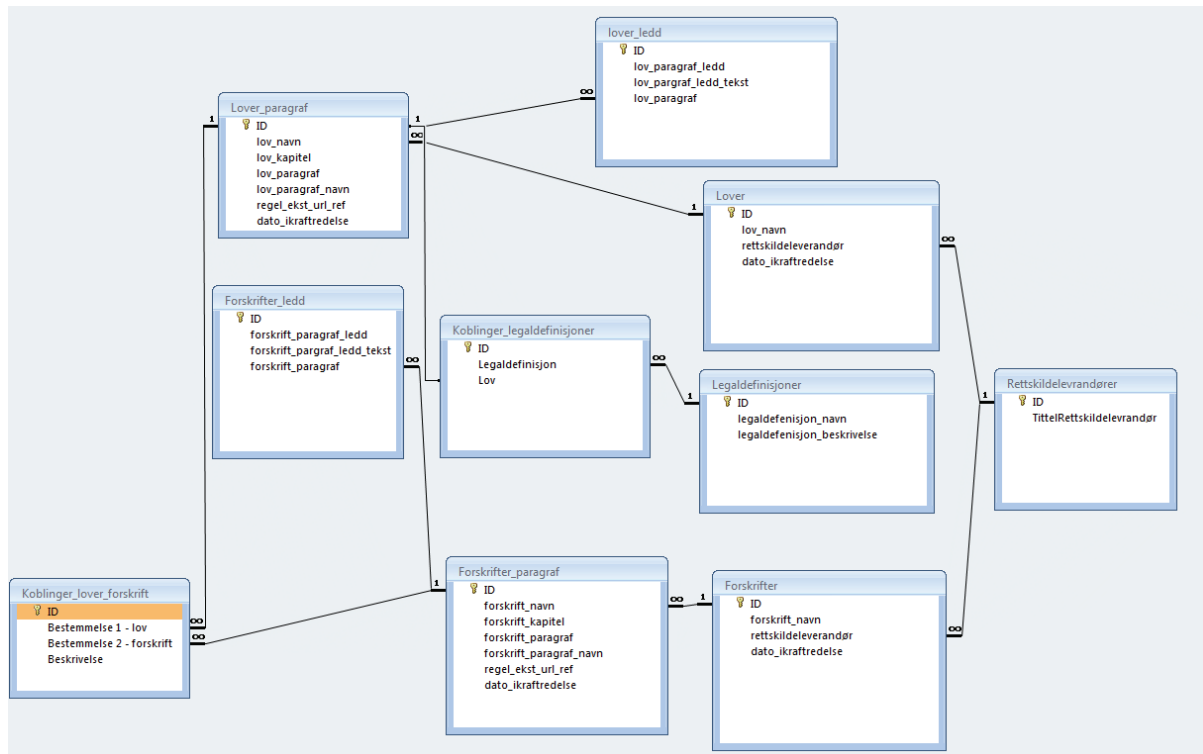
- Systemet skal ha mulighet for videre utvikling av et brukervennlig brukergrensesnitt.

Rammer:

- Systemet utvikles i Access som en relasjonsdatabase.

Design:

Forenklet oversikt over databasens tabeller og relasjoner.



Relasjonsoversikt

(En fullstendig oversikt over relasjoner og tabeller finnes på følgende url:

<http://www.olanor.no/oppgave/relasjoner.png>)

2.4 Utvalg og innsamling av rettslige kilder

2.4.1 Utvalgskriterier

Utvalgskriterier for Lov:

- Alle paragrafer i utlendingsloven som er relevante for behandling av oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap eller samboerskap.
- Alle relevante saksbehandlingsregler fra forvaltningsloven og utlendingsloven.

Utvalgskriterier for Forskrift:

- Alle paragrafer i utlendingsforskriften som er hjemlet i de utvalgte paragrafer fra utlendingsloven.

2.4.2 Utvalg, organisering og tilrettelegging av rettskildene (Utvikling av et rettslig informasjonssystem)

- Det knyttes relasjoner mellom følgende elementer i det rettslige informasjonssystemet:
 - o Legaldefinisjoner med lov og forskrifter.
 - o Forskrifter knyttes til loven de er hjemlet.
- Oversikt over utvalg og organisering av de rettslige kildene hentes ut av det rettslige informasjonssystemet ved hjelp av spørringer etter ønske.

Vedlegg 3 – Rettslig kravspesifikasjon for spesifisering

Rettslig kravspesifikasjon for spesifisering

1 Den rettslige kravspesifikasjonens formål

Denne rettslige kravspesifikasjonen skal danne grunnlaget for utvikling av et beslutningsstøttesystem, som skal hjelpe saksbehandler hos UDI i å treffe enkeltvedtak om søknader om oppholdstillate på grunnlag ekteskap eller samboerskap.

2 Kartlegging av enkeltregler

2.1 Partskategorier og regelkategorier

Partskategorier:

1. Ektefelle

Partskategori som er knyttet til enkeltregler om oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap med en referanseperson jfr. utl § 40.

2. Samboer

Partskategori som er knyttet til enkeltregler som gjelder oppholdstillatelse på grunnlag av samboerskap med en referanseperson jfr. utl § 41.

3. Felles bestemmelser

Partskategori som er knyttet til regler som gjelder ektefelle jfr. utl § 40 og samboer jfr. utl 41.

Regelkategorier:

1. Formelle inngangskrav

2. Materielle inngangskrav

3. Materielle innholdsbeskrivelser

3 Informasjonsmodell

I matrisen under vises alle rettslige opplysningstyper med tilhørende opplysninger og bestemmelser sortert etter partskategorier. I tillegg har alle rettslige opplysninger fått et prosessnummer knyttet til seg. Prosessnummeret referer til rettslige prosesseringen av den rettslige opplysningen. Rettslige opplysninger i regelkategorien materielle innholdsbeskrivelser er merket i kursiv med strek under teksten.

3.1 Prosesserbare opplysninger (informasjonsmodellen)

Partskategorier	Regel	Prosess nummer	Opplysning	Bestemmelse
Ektefelle	Krav at begge parter er over 18 år	P2	Referansepersonens fødselsdato	Utlendingsloven 40
			Søkerens fødselsdato	Utlendingsloven 40
	Krav om at referansepersonen er norsk,	P1	Referansepersonens statsborgerskap	Utlendingsloven 40

	nordisk, utlending med permanent oppholdstillatelse i riket, utlending som har eller får lovlig opphold i riket som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, utlending med kollektiv beskyttelse jfr. Ut.		Referansepersonen sin type oppholdstillatelse (jfr. utl § 40 b-d)	Utlendingsloven 40
	Krav om at referansepersonen ikke er allerede gift med en annen person som bor i riket	P3	Har referansepersonen annen ektefelle som ikke er søker	Utlendingsloven 40
Samboer	Krav om at partene er over 18 år	P13	Referansepersonens fødselsdato	Utlendingsloven 41
			Søkerens fødselsdato	Utlendingsloven 41
	Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis barn ble unnfanget i Norge mens partene har hatt oppholdstillatelse i Norge	P11	Dato for søkerens oppholdstillatelse	Utlendingsloven 41
			Dato for referansepersonens oppholdstillatelse	Utlendingsloven 41
			Dato for unnfangelse av felles barn i Norge	Utlendingsloven 41
	Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis partene har unnfanget barn før tidspunktet for referansepersonens innreise til riket	P10	Dato for referansepersonens innreise tidspunkt til riket	Utlendingsloven 41
			Dato for unnfangelse av felles barn	Utlendingsloven 41
	Unntak fra kravet om 2 år i etablert samliv for samboere hvis søker og referanseperson har felles barn og akter å fortsette samlivet	P9	Antall felles barn	Utlendingsloven 41
	Unntak fra kravet om 2 år i etablert samliv hvis partene venter felles barn og akter å fortsette samlivet	P17	Partene venter felles barn	Utlendingsloven 41
Felles	Krav om at referansepersonen har jobbet eller tatt utdanning i Norge i til sammen fire år, hvis referansepersonen har oppholdstillatelse jfr. Utl. § 28 (asyl), jfr. Utl. § 35 (overføringsflyktning), jfr. Utl. § 34 (massefluktsituasjon), jfr. Utl. § 38 (menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket), jfr. Utl. § 40 - 53(familiemedlem), jfr. Utl. § 62 a-e (Permanent oppholdstillatelse).	P4	Referansepersonens periode for arbeid	Utlendingsloven 40a
			Referansepersonens periode for utdanning	Utlendingsloven 40a
			Referansepersonen sin type oppholdstillatelse (alternativer er bokstavene jfr. Utl. § 40a a-f)	Utlendingsloven 40a
	Krav til referansepersonens fremtidige inntekt	P14	Arbeidsinntekt	Utlendingsloven 58
			Sykepenger	Utlendingsloven 58
			Svangerskapsenger	Utlendingsloven 58
			Foreldrepenger	Utlendingsloven 58

			Uførepensjon	Utlendingsloven	58
			Alderspensjon etter folketrygdloven	Utlendingsloven	58
			Pensjon	Utlendingsloven	58
			Andre faste periodiske ytelser med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven	Utlendingsloven	58
			Støtte etter introduksjonsloven	Utlendingsloven	58
			Utdanningslån	Utlendingsloven	58
			Utdanningsstipend	Utlendingsloven	58
			Minstepensjon	Utlendingsloven	58
			Lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ	Utlendingsloven	58
	Oppholdstillatelsens varighet	P16	Antall felles barn	Utlendingsloven	60
			Oppholdstillatelse til ektefelle gis for 3 år.	Utlendingsloven	60
			Oppholdstillatelse for samboere uten barn gis 2 år.		
			Oppholdstillatelse for samboere med felles barn gis for 3 år.		
			Varigheten gis ikke lenger enn referansepersonens oppholdstillatelse.		
	Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis ekteskapet ble inngått før tidspunktet for referansepersonens innreise til riket	P5	Dato for referansepersonens innreise tidspunkt til riket	Utlendingsloven	40a
			Dato for ekteskapsinngåelse	Utlendingsloven	40a
		P7	Dato for søkerens oppholdstillatelse	Utlendingsloven	40a
			Dato for referansepersonens oppholdstillatelse	Utlendingsloven	40a
			Dato for ekteskapsinngåelse	Utlendingsloven	40a
		P8	Dato for søkerens oppholdstillatelse	Utlendingsloven	40a
			Dato for referansepersonens oppholdstillatelse	Utlendingsloven	40a
			Dato for unnfangelse av felles barn	Utlendingsloven	40a
		P6	Dato for referansepersonens innreise tidspunkt til riket	Utlendingsloven	40a
			Dato for unnfangelse av felles barn	Utlendingsloven	40a

Figur - Rettslige informasjonsmodell

3.2 Vurderingsmodell (ikke prosesserbare opplysninger)

I matrisen under er en oversikt over alle rettslige opplysninger som ikke kan prosesseres og derfor må manuelt vurderes.

Partskategori	Regel	Prosess nummer	Bestemmelse
Ektefelle	Krav om at det ikke er mistanke om misshandling eller utnyttelse av søkerens særkullsbarn	V6	Utlendingsloven 40
	Krav om at det ikke er sannsynlig at referansepersonen akter å fortsette samliv med tidligere ektefelle i riket (som ikke er søker)	V7	Utlendingsloven 40
	Krav om at det ikke mistankes at søkeren vil bli misshandlet eller utnyttet	V5	Utlendingsloven 40
	Krav om at ektefellene skal bo sammen	V2	Utlendingsloven 40
	Krav om at ekteskapet ikke er proforma	V4	Utlendingsloven 40
	Krav til dokumentasjon om at referansepersonen ikke er gift hvis tidligere ektefelle har fått oppholdstillatelse jfr. Utl. § 40, § 41 og § 48	V8	Utlendingsloven 40
	Oppholdstillatelse på grunnlag av at søker er ektefelle til en referanseperson	V1	Utlendingsloven 40
	Unntak fra kravet om at ektefellene skal bo sammen på grunnlag av særskilte omstendigheter	V3	Utlendingsloven 40
Samboer	Krav til at partene ikke gift	V11	Utlendingsloven 41
	Oppholdstillatelse på grunnlag av samboerskap.	V10	Utlendingsloven 41
	Unntak fra kravet om at partene ikke skal være gift	V12	Utlendingsloven 41
Felles	Krav om at ekteskapet ikke er inngått mot en av partenes vilje	V15	Utlendingsloven 51

	Krav om at innvilgelse av søkers oppholdstillatelse ikke er i strid med vilkårene for referansepersonenes oppholdstillatelse	V13	Utlendingsloven 51
	Krav om at referansepersonen ikke har mottatt økonomisk støtte etter sosialtjenesteloven de siste 12 mnd.	V22	Utlendingsloven 58
	Krav om at referansepersonen samtykker	V14	Utlendingsloven 51
	Krav om intervju av referansepersonen, hvis ekteskapet ble inngått i utlandet, etter at referansepersonen først har vært bosatt i Norge	V16	Utlendingsloven 56
	Krav til referansepersonens tidligere inntekt	V21	Utlendingsloven 58
	Krav til sikret underhold og bolig	V20	Utlendingsloven 58
	Krav til søkerensandel	V26	Utlendingsloven 56
	Midlertidig oppholdstillatelse kan gis, hvis det er sannsynlighet for at søknaden blir innvilget	V19	Utlendingsloven 57
	Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning på grunnlag av særlige hensyn	V9	Utlendingsloven 40a
	Unntak fra kravet om ikke mottatt støtte etter sosialtjenesteloven hvis støtte er utbetalt til utlending som har mottatt støtte etter introduksjonsloven	V24	Utlendingsloven 58
	Unntak fra kravet om ikke mottatt støtte etter sosialtjenesteloven, hvis støtte er utbetalt i påvente av trygdeytelser eller bostøtte	V23	Utlendingsloven 58
	Unntak fra kravet om intervju av referansepersonen, hvis referansepersonen har vært til forhåndsintervju	V17	Utlendingsloven 56

	Unntak fra kravet om intervju av referansepersonen, hvis søkeren har rett til innreise uten visum	V18	Utlendingsloven 56
	Unntak fra kravet til underhold på grunnlag av særlige sterke menneskelige hensyn	V25	Utlendingsloven 58

Figur - Vurderingsmodell.

4 Prosessmodell

Regel / Prosessbeskrivelse	Prosess nummer	Opplysning / Kommentar
-------------------------------	-------------------	---------------------------

Ektefelle

Krav at begge parter er over 18 år	P2	Referansepersonenens fødselsdato Søkerens fødselsdato
HVIS referansepersonensFødselsdato >= 18 OG søkerensFødselsdato >= 18 SÅ p2 = sant		Variabler: referansepersonensFødselsdato søkerensFødselsdato p2 Kommentar: Tilsvarende P13, men etter forskjellige bestemmelser

Ektefelle

Krav om at referansepersonen er norsk, nordisk, utlending med permanent oppholdstillatelse i riket, utlending som har eller får lovlig opphold i riket som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, utlending med kollektiv beskyttelse jfr. Utl.	P1	Referansepersonenens statsborgerskap Referansepersonen sin type oppholdstillatelse (jfr. Utl. § 40 b-d)
HVIS referansepersonensStatsborgerskap = 'norsk' 'svensk' 'dansk' 'finsk' 'islandsk' ELLER referansepersonenSinTypeOppholdstillatelse = 'utlendingPermanentOpphold' 'utlendingFårLovligOpphold' 'utlendingKollBeskyttelse' SÅ p1 = sann		Variabler: referansepersonensStatsborgerskap referansepersonenSinTypeOppholdstillatelse p1

Ektefelle

Krav om at referanspersonen ikke er allerede gift med en annen person som bor i riket	p3	Har referansepersonen annen ektefelle som ikke er søker
HVIS 'harEktefelle' = sant SÅ p3 = false		Variabler: harEktefelle p3

Samboer

Krav om at partene er over 18 år	P13	Referansepersonenens fødselsdato Søkerens fødselsdato
HVIS 'referansepersonensFødselsdato' >= 18 OG 'søkerensFødselsdato' >= 18 SÅ p13 = sant		Variabler: referansepersonensFødselsdato søkerensFødselsdato p13 Kommentar: Tilsvarende P2, men etter forskjellige bestemmelser

Samboer

Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis barn ble unnfanget i Norge mens partene har hatt oppholdstillatelse i Norge	P11	Dato for søkerens oppholdstillatelse Dato for referansepersonens oppholdstillatelse Dato for unnfangelse av felles barn i norge
HVIS datoForSøkerensOppholdstillatelse > datoUnnfangelseFellesBarnNorge OG datoReferansepersonOppholdstillatelse > datoUnnfangelseFellesBarnNorge SÅ p11 = sant		Variabler: datoSøkerOppholdstillatelse datoReferansepersonOppholdstillatelse datoUnnfangelseFellesBarnNorge p11 Kommentar: Tilsvarende P8, men etter forskjellige bestemmelser

Samboer

Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis partene har unnfanget barn før tidspunktet for referansepersonens innreise til riket	P10	Dato for referansepersonens innreise tidspunkt til riket
		Dato for unnfangelse av felles barn
HVIS innreiseTidspunktReferanseperson < datoUnnfangelseFellesBarn SÅ p10 = sant		Variabler: innreiseTidspunktReferanseperson datoUnnfangelseFellesBarn p10

Samboer

Unntak fra kravet om 2 år i etablert samliv for samboere hvis søker og referanseperson har felles barn og akter å fortsette samlivet	P9	Antall felles barn
Hvis $\text{antallFellesBarn} \geq 1$ så er $p9 = \text{sant}$		Variabler: antallFellesBarn $p9$

Samboer

Unntak fra kravet om 2 år i etablert samliv hvis partene venter felles barn og akter å fortsette samlivet	P17	Partene venter felles barn
HVIS $\text{venterBarn} = \text{sant}$ SÅ $p17 = \text{sant}$		Variabler: venterBarn $p17$

Felles

Krav om at referansepersonen har jobbet eller tatt utdanning i Norge i til sammen fire år, hvis referansepersonen har oppholdstillatelse jfr. Utl. § 28 (asyl), jfr. Utl. § 35 (overføringsflyktning), jfr. Utl. § 34 (massefluktsituasjon), jfr. Utl. § 38 (menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket), jfr. Utl. § 40 - 53(familiemedlem), jfr. Utl. § 62 a-e (Permanent oppholdstillatelse).	P4	Referansepersonens periode for arbeid
		Referansepersonens periode for utdanning
		Referansepersonen sin type oppholdstillatelse (alternativer er bokstavene jfr. Utl. § 40a a-f)
HVIS referansepersonenSinTypeOppholdstillatelse = 'asyl' 'overføringsflyktning' 'massefluktsituasjon' menneksligeHensynRiket' 'familiemedlem' 'permanentOpphold' SÅ arbeidOgUtdanningMnd = referansepersonPeriodeArbeidMnd + referansepersonPeriodeUtdanningMnd OG arbeidOgUtdanningMnd > 48 SÅ P4 = sant		Variabler: referansepersonPeriodeArbeidMnd referansepersonPeriodeUtdanningMnd referansepersonenSinTypeOppholdstillatelse arbeidOgUtdanningMnd p4

Felles

Krav til referansepersonens fremtidige inntekt	P14	Arbeidsinntekt
		Sykepenger
		Svangerskapspenger
		Foreldrepenger
		Uførepensjon
		Alderspensjon etter folketrygdloven
		Pensjon
		Andre faste periodiske ytelser med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven
		Støtte etter introduksjonsloven
		Utdanningslån
		Utdanningsstipend
		Minstepensjon
		Lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ
HVIS totalInntekt = arbeidsinntekt + sykepenger + svangerskapspenger + foreldrepenger + uførepensjon + alderspensjonFolketrydeloven + pensjon + andreFasteYtelser + introduksjonsloven + utdanningslån + utdanningsstipend + minstepensjon totalinntekt > lønnstrinn8Staten SÅ P14 = sant		
Variabler: arbeidsinntekt sykepenger svangerskapspenger foreldrepenger uførepensjon alderspensjonFolketrydeloven pensjon andreFasteYtelser introduksjonsloven utdanningslån utdanningsstipend minstepensjon lønnstrinn8Staten totalInntekt p14		

Felles

Oppholdstillatelsens varighet	P16	Antall felles barn
		Dato for utløpet av referansepersonens oppholdstillatelse
HVIS sokSamboer = sant SÅ HVIS antallFellesBarn > 0 SÅ oppholdstillatelseReferansepersonVarighet = 3 HVIS IKKE oppholdstillatelseReferansepersonVarighet = 2 HVIS sokEktefelle = sant SÅ oppholdstillatelseReferansepersonVarighet = 3 HVIS oppholdstillatelseVarighet > oppholdstillatelseReferansepersonVarighet SÅ oppholdstillatelseVarighet = oppholdstillatelseReferansepersonVarighet		Variabler: oppholdstillatelseVarighet oppholdstillatelseReferansepersonVarighet antallFellesBarn sokSamboer sokEktefelle Merknad: Oppholdstillatelse til ektefelle gis for 3 år. Oppholdstillatelse for samboere uten barn gis 2 år. Oppholdstillatelse for samboere med felles barn gis for 3 år. Varigheten gis ikke lenger enn referansepersonens oppholdstillatelse.

Felles

Unntak fra krav til 4 år arbeid eller utdanning hvis ekteskapet ble inngått før tidspunktet for referansepersonens innreise til riket	p5	Dato for referansepersonens innreise tidspunkt til riket
		Dato for ekteskapsinngåelse
HVIS datoInnreiseTid > datoEkteskapInngåelse SÅ p5 = sant		Variabler: datoInnreiseTid datoEkteskapInngåelse p7

Felles

Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis ekteskapet ble inngått mens begge parter har hatt oppholdstillatelse i Norge	P7	Dato for søkerens oppholdstillatelse
		Dato for referansepersonens oppholdstillatelse
		Dato for ekteskapsinngåelse
HVIS datoForSøkerensOppholdstillatelse > datoEkteskapInngåelse OG datoReferansepersonOppholdstillatelse > datoEkteskapInngåelse SÅ p7 = sant		Variabler: datoSøkerOppholdstillatelse datoReferansepersonOppholdstillatelse datoEkteskapInngåelse p7

Felles

Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis barn ble unnfanget i Norge mens partene har hatt oppholdstillatelse i Norge	P8	Dato for søkerens oppholdstillatelse
		Dato for referansepersonens oppholdstillatelse
		Dato for unnfangelse av felles barn i norge
HVIS datoForSøkerensOppholdstillatelse > datoUnnfangelseFellesBarnNorge OG datoReferansepersonOppholdstillatelse > datoUnnfangelseFellesBarnNorge SÅ p8 = sant		Variabler: datoSøkerOppholdstillatelse datoReferansepersonOppholdstillatelse datoUnnfangelseFellesBarnNorge p8 Kommentar: Tilsvarende P11, men etter forskjellige bestemmelser

Felles

Unntak fra krav til 4 års arbeid eller utdanning hvis partene har unnfanget barn før tidspunktet for referansepersonens innreise til riket	P6	Dato for referansepersonens innreise tidspunkt til riket
		Dato for unnfangelse av felles barn
HVIS innreiseTidspunktReferanseperson < datoUnnfangelseFellesBarn SÅ p6 = sant		Variabler: datoUnnfangelseFellesBarn Kommentar: Tilsvarende som P10, men etter forskjellig bestemmelse

Figur - Prosessmodell

